



Deliberazione FVG/ _11_ /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio CARUSO
CONSIGLIERE: dott. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 29/03/2017.

Comune di San Giovanni al Natisone – Motivato avviso in materia di decorrenza delle progressioni economiche orizzontali.

* * * *

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione

n.19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 3 /2017/INPR, depositata il 17 febbraio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2017;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 7 del 17 febbraio 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di San Giovanni al Natisone con nota prot. n.protgen/2017/0001398 del 31 gennaio 2017, acquisita in pari data al n.245 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, Valter Braida, avente ad oggetto un quesito in materia di decorrenza delle progressioni economiche orizzontali;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.9 dell'8 marzo 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.16 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 29 marzo 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 29 marzo 2017 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe, l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto relative alle progressioni economiche orizzontali concordate con le organizzazioni sindacali, ha in particolare evidenziato che:

- a) Nel Comune è presente un contratto decentrato normativo sottoscritto il 17 dicembre 2013, in cui vengono individuati i criteri di valutazione e di attribuzione delle progressioni orizzontali, demandando alla contrattazione annuale sull'utilizzo delle risorse del fondo l'individuazione delle somme da destinare a tali finalità. Nel contratto decentrato normativo è previsto che le progressioni abbiano decorrenza dal 1 gennaio dell'anno a cui fanno riferimento;
- b) In data 19 dicembre 2016 è stata sottoscritta una pre-intesa sull'utilizzo delle risorse del fondo decentrato per il 2016 (secondo quanto rappresentato, sulla base di quanto previsto nel contratto normativo, tutti i dipendenti sapevano, all'inizio del periodo, quali sarebbero state le valutazioni finalizzate alle progressioni economiche, mancando al 1 gennaio 2016 – data concordata per la decorrenza delle progressioni – soltanto l'importo complessivamente destinato all'istituto);
- c) La relazione tecnico-finanziaria e il parere dei revisori dei conti hanno espresso perplessità circa la possibilità di far retroagire dette progressioni economiche, con la

conseguenza che l'Amministrazione non ha autorizzato la sottoscrizione del contratto definitivo, subordinando l'attribuzione delle progressioni economiche e la loro decorrenza all'acquisizione di un parere della Corte dei conti.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il Comune di San Giovanni al Natisone ha presentato alla Sezione una richiesta volta ad ottenere un motivato avviso in merito alla possibilità di attribuire al personale in servizio al 31 dicembre 2015 le progressioni economiche per l'anno 2016 con decorrenza 1 gennaio 2016.

Con nota pro. N.979 del 22 marzo 2017, l'Ente richiedente è stato invitato a comparire prima della presente camera di consiglio per presentare integrazioni notiziali eventualmente ritenute necessarie, ma con nota n. protgen/2017/0003907 del 27 marzo 2017 il Comune ha declinato l'invito per precedenti impegni dei suoi rappresentanti.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un ente locale territoriale, il Comune di San Giovanni al Natisone, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Valter Braida, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e ss. mm. e ii. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente

intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la*

risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va risolta positivamente, sulla scorta di un consolidato orientamento di questa e di altre Sezioni regionali di controllo (cfr., ex multis, pareri delle Sezioni regionali di controllo: per la Basilicata n. 4/2012/PAR, per la Lombardia n.218/2015/PAR, per il Veneto n.263/2016/PAR), in quanto attiene alla corretta decorrenza da attribuire alle risorse destinate all'incremento della spesa per il personale in presenza di progressioni economiche orizzontali.

Si tratta, infatti, di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sui bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti corretta appostazione e decorrenza di fondi per il finanziamento degli incrementi retributivi derivanti da progressioni economiche orizzontali.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *“non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante

della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. Come esposto nella premessa ed in sede di esame preliminare dell'ammissibilità, la problematica oggetto di esame nello svolgimento di questo motivato avviso riguarda la tematica della corretta attribuzione e decorrenza delle progressioni economiche c.d. "orizzontali", intendendosi per tali quelle riguardanti l'incremento del trattamento economico all'interno di una determinata area del pubblico impiego, senza che si determini una promozione ad una qualifica superiore (fenomeno, questo, che si rinviene, invece, nelle progressioni economiche c.d. "verticali").

La progressione economica "orizzontale" pertanto, rappresentando un momento della carriera dei pubblici dipendenti contraddistinto unicamente da un aumento del trattamento economico, senza determinare mutamento di mansioni, non richiede l'instaurazione di un nuovo rapporto di pubblico impiego.

Per ben comprendere il quesito posto all'attenzione della Sezione, occorre dunque procedere ad un preventivo esame del comparto unico del pubblico impiego presente in Friuli Venezia Giulia, per poi effettuare una ricognizione, ancorché in sintesi, della giurisprudenza formatasi nelle altre Sezioni regionali di controllo e completare quindi il presente motivato avviso con le indicazioni giuscontabili, in termini generali ed astratti, da applicare al caso prospettato dal Comune di San Giovanni al Natisone.

II. Il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale del Friuli-Venezia Giulia, di cui fanno parte i dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali, è stato istituito con l'art.127 della legge regionale 9 novembre 1998, n.13.

Detta norma è stata introdotta per dare concreta attuazione alla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che all'art.5 ha previsto l'attribuzione alla Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza esclusiva in materia di *"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"*.

La disciplina positiva dettata in materia di comparto unico è stata recentemente innovata con la Legge regionale 26 giugno 2014, n. 12, recante *"misure urgenti per le autonomie locali"*, che ha dedicato l'intero capo II (articoli 4-11) a fornire una regolamentazione organica ed aggiornata, anche alla luce di quanto statuito con la sentenza della Corte costituzionale n.54/2014, con cui è stata *"confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)"*.

Si deve infatti debitamente precisare che, ai sensi dell'art. 117, c.3, e dell'119, c.2, della nostra Costituzione, le disposizioni contenute nelle leggi statali relative al Patto di stabilità interno (PSI) per gli Enti territoriali costituiscono principi fondamentali del coordinamento della

finanza pubblica. Il contributo della Regione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha matrice pattizia, essendo frutto dell'Intesa raggiunta - anno per anno - tra la Regione stessa e lo Stato (MEF), i cui contenuti vengono poi trasfusi nella annuale legge di stabilità.

In materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con numerosi motivati avvisi (cfr., ex multis, pareri n. FVG/133/2015/PAR, n.FVG/70/2015/PAR, n.FVG/51/2015/PAR, n.FVG/97/2014/PAR, n.FVG/53/2014/PAR, n.FVG/18/2014/PAR, n.FVG/17/2014/PAR).

In particolare, con il parere n.FVG/51/2015/PAR, la Sezione ha posto in evidenza il quadro normativo di riferimento, fornendo una interpretazione coerente tra la legislazione emanata dalla Regione e i principi recati dal Parlamento, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Con tale deliberazione, nello specifico, si è ulteriormente ricordata la funzionalizzazione, più volte affermata dalla Corte costituzionale, alla finalità del contenimento della spesa pubblica (cfr., ex plurimis, Corte costituzionale, sentenze nn. 108/2001 e 155/2011), delle discipline rilevanti in materia di vincoli e obiettivi derivanti dal Patto di stabilità interno, con i connessi limiti complessivi di spesa.

Nel riconoscere la non completa sovrapponibilità delle normative vincolistiche sul patto di stabilità e sul governo della spesa del personale, va rimarcato che, per quel che riguarda le disposizioni relative al patto di stabilità, in Friuli Venezia Giulia il concorso agli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto è definito in sede pattizia, attraverso apposito accordo sottoscritto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'economia e finanze e il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia.

I relativi contenuti vengono poi trasfusi nell'annuale legge di stabilità.

Per gli anni dal 2014 al 2017 tale concorso è definito ai commi da 512 a 523 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

In ragione e in forza di tale regime pattizio è la stessa Regione a dettare, con proprie norme, le regole, gli obiettivi, i vincoli e correlate sanzioni inerenti al patto di stabilità per il sistema dei propri Enti locali, in maniera tale da garantire, in maniera autonoma, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, il concorso dell'intero sistema delle Autonomie locali della regione al raggiungimento degli obblighi posti allo Stato a livello comunitario (cfr., in tal senso e più approfonditamente, la citata deliberazione n.FVG/51/2015/PAR).

In tale ottica, la stessa deliberazione n.FVG/51/2015/PAR aveva provveduto a fornire una utile interpretazione a carattere sistematico, *"circa la necessaria sussunzione nel novero degli obiettivi inerenti al rispetto del patto di stabilità interno, convergenti verso le medesime finalità di contenimento della spesa pubblica complessiva, anche le previsioni in materia di spesa per il personale, sia in un'ottica di sostenibilità complessiva, sia con riguardo specifico all'obiettivo della progressiva riduzione della medesima, si possono formulare le seguenti notazioni in ordine, appunto, alle previsioni in materia di disciplina vincolistica e di facoltà assunzionali applicabili al sistema degli EELL della regione FVG. Possono, in tale ottica,*

individuarsi (almeno) tre serie di norme: 1) una prima serie di norme pone obiettivi di contenimento dell'aggregato "Spesa di personale" per gli EELL sia soggetti al PSI (es. il comma 557 dell'art. 1 L. n. 296/2006 e comma 25 dell'art. 12 della L.R. n.17/2008) che non soggetti (es. comma 562 L. n. 296/2006). Per gli EELL del FVG - in ragione del regime pattizio valevole tra Stato e Regione ai fini della determinazione del concorso della seconda agli obiettivi del PSI discendente dagli obblighi facenti capo all'Italia in forza della sua appartenenza all'UE - detti obiettivi sono fissati dal legislatore regionale; 2) una seconda serie contempla norme preordinate a definire le facoltà assunzionali degli EELL in regola con le norme sui vincoli del P.S.I. e con quelle di contenimento della spesa di personale (per gli EELL del FVG, ripetesì, di fonte regionale): tali facoltà, o, meglio, i limiti alle dette facoltà, con le correlate fattispecie di deroga, sono, per espresso rinvio dell'art. 4, comma 2, L.R. n. 12/2014, rimesse alla potestà del legislatore statale; 3) ulteriori norme, correlate alle ultime descritte, e perciò stesso ad esse assimilabili quanto all'individuazione della fonte di produzione normativa, pongono tetti di spesa (rectius limitazioni al tetto di spesa) per gli enti in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale. Così la norma di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 su cui, come innanzi ricordato, è intervenuta la delibera SdA n. 2/2015".

Alla luce del complessivo quadro normativo di riferimento, pertanto, le facoltà assunzionali riferite agli Enti locali anche del Friuli Venezia Giulia, e il correlato trattamento economico del personale appartenente al comparto unico del pubblico impiego regionale, sono determinate facendo riferimento a quanto previsto dal Legislatore nazionale in sede di fissazione di obiettivi di finanza pubblica.

III. Così sinteticamente delineato il quadro normativo di riferimento in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e degli Enti locali, va ora affrontata la problematica su cui è incentrata la richiesta pervenuta alla Sezione in materia di corretta attribuzione e decorrenza delle progressioni economiche c.d. "orizzontali" che riguardano il personale in servizio presso i Comuni del Friuli Venezia Giulia.

Al riguardo, meritano di essere segnalati i principi contenuti in alcune pronunce rilasciate da altre Sezioni regionali di controllo, a cui anche questa Sezione ritiene di dover aderire.

In primo luogo, viene in rilievo il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n.4/2012/PAR che, richiamando la pronuncia rilasciata da questa Sezione n.FVG/233/2011/PAR, ha avuto modo di affermare che *"sembra, allora, che nel rigoroso rispetto di tutte le vigenti disposizioni in materia di limiti e tetti alla spesa per il personale, possano, ad esempio, essere ritenute ammissibili quelle procedure che, dopo aver fisiologicamente predeterminato i criteri di valutazione e avvisato il personale della selezione in atto preventivamente rispetto ai comportamenti lavorativi da valutare, per l'esigenza di prendere in considerazione tutte le prestazioni relative all'intero anno di riferimento (nell'ipotesi, il 2010), siano effettivamente riuscite a portare a termine l'iter solo successivamente. Rimane, in ogni caso, ferma la condizione che, come già evidenziato, nell'anno di competenza (2010) siano comunque venuti ad esistenza tutti i necessari*

presupposti costitutivi della progressione e che non si utilizzino strumenti per eludere il precetto normativo sopra richiamato. La recente deliberazione n. FVG/233/2011/PAR, ha confermato che <<... tra tali presupposti che ... devono essersi verificati prima del periodo di applicazione della norma finanziaria (2011-2013), debbono includersi sia l'avvenuta individuazione e comunicazione al personale dei criteri per la loro realizzazione, sia l'esercizio da parte dell'Ente di scelte di carattere discrezionale che possano incidere sulla loro attribuzione e sulla decorrenza dei loro effetti giuridici ed economici. Ne consegue che la sola destinazione delle risorse del fondo, che pure costituisce presupposto necessario per il successivo riconoscimento dell'avanzamento al dipendente, è tuttavia requisito non sufficiente, da solo, a giustificare il riconoscimento della progressione con effetti economici alla luce delle disposizioni nel frattempo emanate dal Legislatore della manovra di finanza pubblica del 2010>>".

In base a tale pronuncia, conforme alla giurisprudenza di questa Sezione, appare pertanto evidente che per porre in essere una progressione economica, ancorché di tipo orizzontale, occorre che siano realizzati tutti i presupposti richiesti della normativa applicabile quali, a titolo esemplificativo, la determinazione dei criteri di selezione e l'esercizio delle scelte discrezionali da parte dell'ente, oltreché, ovviamente, la corretta e preventiva individuazione delle somme per finanziare dette progressioni.

Tra le pronunce in merito di progressioni economiche orizzontali per il personale pubblico c.d. "contrattualizzato" merita di essere citata la n.218/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (conforme alla precedente deliberazione della Sezione regionale di controllo per Liguria n.29/2015/PAR), che ha avuto modo di commentare gli effetti di cui all'art.1, co.254 e seg. della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), affermando che *"in forza dell'ultima legge di stabilità, la protrazione delle dinamiche di contenimento retributivo del personale delle pubbliche amministrazioni ha interessato: I) la procedura di contrattazione collettiva (art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010); II) i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato (art. 9, comma 21, primo periodo) ; III) le progressione di carriera economiche per il personale in regime di diritto pubblico, con le eccezioni individuate all'epoca dal legislatore (art. 9, comma 21, secondo periodo). Tale conclusione risulta avvalorata dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, n. 8 del 2 febbraio 2015, che, nel paragrafo relativo al "Trattamento economico del personale", chiarisce quanto segue: "a partire dal 1° gennaio 2015 cessano, tra l'altro, ferma restando l'impossibilità di riconoscere arretrati per gli anni dal 2011 al 2014, gli effetti delle norme di contenimento delle spese di personale previste dall'articolo 9 del decreto legge n. 78/2010 concernenti il blocco dei trattamenti economici individuali (commi 1 e 2) ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree (comma 21, terzo e quarto periodo), già oggetto della circolare n. 12/2011 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, come noto, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 dal D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122".*

Con tale deliberazione, alla luce anche della circolare della Ragioneria generale dello Stato n.8 del 2 febbraio 2015, si deve pertanto ritenere attualmente consentita la realizzazione delle procedure di progressione economica orizzontale per i dipendenti pubblici c.d. "contrattualizzati", inclusi quelli appartenenti al comparto unico del pubblico impiego della regione e degli enti locali del Friuli Venezia Giulia.

Tra i requisiti da rispettare, bisogna avere riguardo a quelli, poc'anzi citati, indicati dalle deliberazioni n. FVG/233/2011/PAR di questa Sezione e n.4/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

Per quanto specificamente attiene al dato economico-contabile, tali presupposti devono essere inoltre rapportati alle rilevanti novità introdotte dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante "disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Sullo specifico punto, ha recentemente avuto modo di esprimersi la Sezione regionale di controllo per il Veneto che, con la deliberazione n.263/2016/PAR ha analizzato i requisiti contabili che, nell'ottica dell'armonizzazione, vanno applicati alle procedure di progressione economica orizzontale.

Al riguardo, il citato parere ha, in particolare, affrontato le problematiche relative al passaggio a far data dal 2015 al principio della competenza finanziaria potenziata, relative all'imputazione a bilancio del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Secondo la ricostruzione operata dai magistrati del Veneto, " *in base alle previsioni del D.Lgs. n. 118/2011, l'impegno si perfeziona mediante l'atto gestionale che verifica ed attesta la sussistenza di tutti gli elementi previsti dalla legge oltre che la copertura finanziaria (L'impegno costituisce la fase della spesa con la quale viene registrata nelle scritture contabili la spesa conseguente ad una obbligazione giuridicamente perfezionata e relativa ad un pagamento da effettuare, con imputazione all'esercizio finanziario in cui l'obbligazione passiva viene a scadenza. Cfr D.lgs 118/2011 Allegato 1. Principio contabile n. 16). La registrazione dell'impegno che ne consegue, avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, ma l'imputazione dello stesso, a differenza del previgente sistema contabile, avviene a valere sugli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. Il principio sopra richiamato trova applicazione anche in relazione alle spese per il personale come quelle riferibili alle risorse da destinare al "Fondo". In generale, sul punto, appare utile evidenziare, che l'imputazione degli impegni delle spese correnti del personale a regime, avviene negli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili*".

Alla luce di tale ragionamento, ne consegue che, in base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del d.lgs 118/2011, l'imputazione viene effettuata come di seguito:

- per la spesa di personale relativa a trattamenti fissi e continuativi, nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio;
- per le obbligazioni derivanti da rinnovi contrattuali del personale dipendente, compresi

i relativi oneri riflessi a carico dell'ente e quelli derivanti dagli eventuali effetti retroattivi del nuovo contratto, nell'esercizio in cui è firmato il contratto collettivo nazionale;

- infine, il principio della competenza finanziaria potenziata, specifica che le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziati e impegnati in tale esercizio (al riguardo, vale la pena di ricordare che all'atto della sottoscrizione della contrattazione integrativa vengono impegnate le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili per il tramite del Fondo Pluriennale Vincolato).

In conseguenza di tale impostazione, posto che il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento della relativa posta contabile, in rapporto all'esercizio cui la costituzione del "Fondo" si riferisce.

Ne deriva che la spesa riguardante il "Fondo" è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del "Fondo" stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati proprio all'esercizio successivo.

Secondo la corretta ricostruzione operata dalla citata deliberazione del Veneto n.263/2016/PAR, pertanto, emerge con evidenza che prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato (da cui scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo Pluriennale Vincolato), si deve procedere alla costituzione del "Fondo" quale atto unilaterale da parte dell'amministrazione ed elemento essenziale per consentire la corretta imputazione, in base al richiamato principio contabile, delle risorse destinate alla parte stabile e alla parte variabile dello stesso "Fondo".

Alla luce dei nuovi principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili, infatti, la gestione delle risorse destinate alla contrattazione richiede l'attuazione di tre distinte fasi procedurali:

- 1) l'individuazione a bilancio delle risorse;
- 2) la costituzione del "Fondo";
- 3) l'individuazione delle modalità di ripartizione del "Fondo" mediante contratto decentrato.

In relazione alla prima fase, va ribadito che la programmazione dell'Ente e il relativo bilancio devono contenere gli indirizzi fondamentali per la contrattazione integrativa e per l'attribuzione dei compensi incentivanti, oltre alle risorse finanziarie previste nei limiti di legge e di contratto.

Occorre in particolare che siano rispettate sette condizioni, riassumibili come segue:

- ai maggiori stanziamenti per il Fondo devono essere accompagnati maggiori servizi;
- i miglioramenti dei servizi non possono essere generici, dovendo necessariamente essere conseguiti risultati concreti;

- i risultati devono essere verificabili secondo modalità obiettive e/o giudizi espressi dall'utenza;

- i risultati conseguiti devono essere "impegnativi" e non banali;

- le risorse devono essere quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli;

- le risorse devono essere rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver verificato i risultati conseguiti;

- le risorse per il "Fondo" devono essere previste nel bilancio annuale di previsione e nel Documento unico di programmazione.

Con riferimento alla seconda fase, deve essere necessariamente posto in essere l'atto formale di costituzione del Fondo, che assume rilievo quale atto costitutivo per attribuire il vincolo contabile alle risorse e prodromico alla procedura di sottoscrizione.

Da notare che, qualora manchi la costituzione del fondo, confluirebbe nel risultato di amministrazione vincolato la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale (vale a dire la parte stabile), con la conseguenza che tutte le risorse di natura variabile, incluse quelle da "riportare a nuovo", vanno a costituire vere e proprie economie di spesa.

Infine, con riferimento alla terza fase, va evidenziato che la costituzione del fondo deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza.

Al riguardo, alla luce di quanto previsto dal punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, si possono verificare tre distinte ipotesi:

a) si costituisce il fondo entro l'esercizio in essere ed il contratto è sottoscritto entro la fine di detto esercizio: in questa circostanza l'obbligazione sorge a seguito della sottoscrizione del contratto decentrato e le risorse impegnate confluiscono nel Fondo Pluriennale Vincolato "*... imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili*" (in tal senso delib. N.263/2016/PAR cit.);

b) si costituisce il Fondo entro l'esercizio in essere ma il contratto è sottoscritto solo nell'esercizio successivo: in tale circostanza, non sorgendo l'obbligazione ai sensi dell'articolo 163 del TUEL, le relative risorse confluiscono nel risultato di amministrazione vincolato in attesa della formale sottoscrizione nell'esercizio successivo del contratto decentrato;

c) nel corso dell'esercizio l'amministrazione non ha né costituito formalmente il "Fondo" né ha provveduto a sottoscrivere il contratto decentrato: in tale circostanza il principio contabile in questione prevede che "*...in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale*".

IV. Alla luce di quanto sopra espresso e rappresentato, la richiesta di motivato avviso formulata dal Comune di San Giovanni al Natissone va risolta escludendo qualsivoglia tipo di interventi in sanatoria, dovendosi richiamare necessariamente alla corretta attuazione delle fasi procedurali imposte dall'introduzione dell'armonizzazione dei sistemi contabili.

Conclusivamente, pertanto, nel procedere all'attribuzione di incrementi stipendiali dovuti all'espletamento di procedure di progressione economica orizzontale, la decorrenza di tali sviluppi professionali sarà necessariamente conseguenza del rispetto delle sequenze procedurali indicati nel presente motivato avviso, dovendosi avere particolare riguardo alla preventiva individuazione a bilancio delle risorse, ad una successiva costituzione del fondo ed infine all'individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato, in maniera tale da rispettare il principio di preventiva destinazione delle risorse di bilancio e di loro attribuzione solo in caso di successiva verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di San Giovanni al Natisone, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 29 marzo 2017.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositato in Segreteria in data 3 aprile 2017.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian