



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 3 febbraio 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 64 del 4 gennaio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Sovico (MB);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta

proveniente dal Comune di Sovico (MB);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Sovico (MB) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere su quanto segue.

In data 23.12.2010 la delegazione trattante di parte sindacale dell'Ente ha sottoscritto la proposta di preintesa sottoposta dall'Amministrazione Comunale.

Su tale proposta, ai fini della relativa approvazione, l'Amministrazione è in attesa del parere dell'Organo di revisione, di cui all'art. 40 bis del D.Lgs. 165/2001. La preintesa prevede la destinazione di parte delle risorse decentrate relative al fondo 2010 a progressioni orizzontali da erogarsi con decorrenza 01.01.2010, sulla base di un sistema di valutazione preesistente (Contratto Collettivo Decentrato Integrativo 1998-2001, come successivamente modificato), cui verranno apportati dei correttivi contenuti nella preintesa. Il fondo 2010 è stato costituito in data 11.12.2010.

In seguito alla sottoscrizione del CCDI, che avverrà presumibilmente entro metà gennaio, dovrebbe essere avviata la procedura per l'attribuzione delle progressioni orizzontali. In particolare, la procedura, così come in parte modificata nell'ambito della preintesa, prevede la valutazione di tutti i dipendenti in funzione delle prestazioni erogate nel biennio 2008-2009 sulla base di una scheda di valutazione.

La valutazione avverrà mediante colloquio individuale e confronto con il dipendente. L'equità del sistema verrà verificata dal nucleo di valutazione come previsto dal contratto vigente, e successivamente verrà approvata la graduatoria finale che individuerà gli aventi diritto.

Pertanto la progressione, seppur relativa all'anno 2010 ed alla valutazione delle prestazioni inerenti gli anni 2008 e 2009, verrebbe erogata nel corso del 2011 al termine della procedura sopra descritta.

Tutto ciò premesso si chiede:

- 1) se sia esperibile la procedura così come descritta posto che la stessa è stata in parte modificata con preintesa sottoscritta dopo l'entrata in vigore del citato D.L. 78/10 convertito con modificazioni in Legge 30 Luglio 2010 n. 122, e che si concluderà con la sottoscrizione del CCDI nell'arco dell'anno 2011;
- 2) se sia possibile, sulla base della disposizione contenuta nell'art.9 comma 21 ultimo periodo del citato D.L. 78/10 la liquidazione delle progressioni orizzontali riferite all'anno 2010 nel corso dell'anno 2011 a seguito

dell'esperimento della procedura di valutazione di cui sopra o se la stessa produca solo effetti giuridici.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

La specifica richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale nelle amministrazioni locali.

Si ritiene che la materia su cui verte la richiesta di parere, sia riconducibile alla nozione di contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica applicabili alla generalità degli enti locali che direttamente impattano, a loro volta, sulla formazione dei bilanci pubblici, con particolare riferimento alle regole che disciplinano il contenimento della spesa di personale e l'osservanza dei vincoli d'invarianza della dinamica retributiva introdotti dal D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella Legge n.122/2010 (in particolare, attiene alla diretta interpretazione della norma finanziaria di cui all'art. 9, comma 21 ultimo periodo, della Legge citata).

Alla luce della deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, la suesposta questione rientra nell'alveo della contabilità pubblica, atteso che talune materie quali il personale, l'attività di assunzione, la mobilità, la progressione, gli incarichi di collaborazione, in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, costituiscono inevitabili parametri cui ricorrere nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, in vista del conseguimento degli obiettivi di sana gestione finanziaria negli enti locali. Osservano le Sezioni Riunite in sede di controllo che *"per le ragioni suesposte, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Dalle considerazioni testé menzionate consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi

principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

L'attività consultiva ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte. In tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Lo specifico quesito prescinde (e anzi presuppone) l'indifferenza dalla concreta nozione da attribuire alla progressione verticale e/o orizzontale. Il dubbio che avvolge l'ente locale concerne una diversa questione di disciplina intertemporale, ovvero se un eventuale progressione orizzontale, disposta nel 2011, ma con decorrenza retroattiva al 2010, sia possibile sia per la parte giuridica che economica.

Nella sostanza si tratta di indicare la corretta applicazione della norma finanziaria e non di delineare la nozione di progressione orizzontale o verticale.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione non può esprimersi in questa sede sulla specifica fattispecie descritta nella richiesta di parere, implicante una valutazione che attiene ad un'attività gestionale dell'Ente. In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Pertanto, questa Corte può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Inoltre, in materia d'interpretazione di norme della contrattazione collettiva il d.lgs. 165/2001 all'art.46 intesta all'ARAN una specifica competenza, quale legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni, agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, ma l'ambito in esame involge aspetti relativi alla contabilità,

destinati a produrre effetti sulla quantificazione della spesa per il personale e quindi sul contenimento della spesa pubblica negli enti locali.

Quanto allo specifico oggetto del quesito, questa Sezione, con il precedente parere n. 589/2010, che di seguito si richiama, ha già chiarito alcuni aspetti della problematica, ora sottoposta dal Comune di Sovico.

Occorre ricordare che l'art. 5 del CCNL 1998-2001 del 31 marzo 1999, relativo al personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, ha dettato la disciplina contrattuale della progressione economica all'interno della categoria, cd. "*progressione orizzontale*", che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo quanto disposto dall'art. 13 dello stesso CCNL. Tale progressione economica, recita il CCNL, si realizza nel limite delle risorse disponibili nel Fondo previsto dall'art.14, comma 3 del CCNL e nel rispetto di specifici criteri analiticamente dettagliati per ogni categoria del personale:

a)per i passaggi nell'ambito della categoria A, sono utilizzati gli elementi di valutazione di cui alle lett. b) e c) adeguatamente semplificati in relazione al diverso livello di professionalità dei profili interessati;

b)per i passaggi alla 1^a posizione economica successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, gli elementi di cui alla lett. c) sono integrati valutando anche l'esperienza acquisita;

c)per i passaggi alla 2^a posizione economica, successiva ai trattamenti tabellari iniziali delle categorie B e C, previa selezione in base ai risultati ottenuti, alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative e ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale;

d)per i passaggi all'ultima posizione economica delle categorie B e C nonché per la progressione all'interno della categoria D, secondo la disciplina dell'art. 12, comma 3, previa selezione basata sugli elementi di cui al precedente punto c), utilizzati anche disgiuntamente, che tengano conto del:

- diverso impegno e qualità delle prestazioni svolte, con particolare riferimento ai rapporti con l'utenza;
- grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità;
- iniziativa personale e capacità di proporre soluzioni innovative o migliorative dell'organizzazione del lavoro.

Inoltre, si rammenta, le progressioni orizzontali possono essere finanziate solo con risorse stabili e, per accedervi, è necessario un minimo di due anni di

permanenza nella posizione economica inferiore (specificazione introdotta dal CCNL del 2008).

L'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 , n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 prevede ora che *"le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili"*.

Il secondo comma dello stesso articolo, analogamente a quanto già previsto nel suddetto CCNL, dispone che le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione. Si tratta, pertanto, dell'enunciazione a livello legislativo di principi già declinati, per il personale degli enti locali, nelle disposizioni contrattuali in precedenza richiamate.

Occorre ricordare che, in generale, le cd. progressioni orizzontali seguono la disciplina dei contratti integrativi in essere, da ritenersi vigenti, posto che, in merito all'adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi stessi, l'articolo 65 del d.lgs. n.150/2009, relativamente al comparto regioni e autonomie locali (comma 4), prevede che il termine per adeguare i contratti collettivi integrativi vigenti è fissato al 31 dicembre 2011 (e che, comunque, successivamente al 31 dicembre 2012 gli stessi contratti non saranno ulteriormente applicabili se non adeguati).

Com'è stato sostenuto dall'ARAN in alcuni pareri sulla questione, è necessario, per evidenti motivi di trasparenza e di correttezza dei comportamenti del datore di lavoro pubblico, che la stessa decisione dell'ente di attivare nuove progressioni orizzontali nell'anno di riferimento ed i criteri per la loro realizzazione siano preventivamente (rispetto all'anno stesso) conosciute dal personale, in modo da consentire allo stesso l'adozione dei comportamenti ritenuti più opportuni ai fini della valutazione.

Nel parere n.399-5F4 dell'ARAN è stato poi specificato che *"l'attivazione delle selezioni per la progressione economica orizzontale, per evidenti e semplici ragioni di trasparenza e correttezza dei comportamenti, debba essere sempre portata a conoscenza di tutti i lavoratori, preventivamente rispetto all'anno da valutare, in modo da consentire agli stessi, in partenza, uguali possibilità di partecipazione. Sotto questo profilo è evidente che, sapendo di essere oggetto di valutazione per la progressione economica orizzontale, sulla base dei criteri precedentemente adottati, ciascun lavoratore potrà adottare, autonomamente, le conseguenti decisioni in ordine ai contenuti, qualitativi e quantitativi, della propria"*

prestazione lavorativa ritenuti più idonei al conseguimento dell'obiettivo di un trattamento economico più elevato.

Diversamente operando, ammettendo cioè una selezione significativamente retroattiva, a parte i dubbi di correttezza di una tale opzione alla luce di quanto sopra detto, si rischia non solo un risultato non effettivamente selettivo ma anche una soluzione che potrebbe essere percepita ed intesa come una discutibile situazione di "sanatoria generalizzata". Infatti, si potrebbe ritenere che la decisione del ricorso ad una progressione economica con efficacia retroattiva trovi la sua giustificazione nella circostanza che oggetto della valutazione sarebbero comportamenti già tenuti dai lavoratori e, quindi, già conosciuti dal datore di lavoro pubblico, e che, quindi, nel momento di una tale opzione già sarebbero noti i destinatari del beneficio economico di cui si tratta".

Accedendo a tale interpretazione, si ritiene che la decorrenza delle progressioni economiche non possa essere antecedente al momento in cui si determina la disponibilità delle risorse finanziarie e quindi al momento in cui le parti determinano di attivare l'istituto stesso delle progressioni orizzontali. Entro tali limiti, è possibile che la contrattazione integrativa decentrata, con cadenza annuale, stabilisca, in termini quantitativi, le risorse da destinare alle progressioni orizzontali.

Tanto premesso sui limiti della decorrenza delle progressioni economiche, occorre ricordare che l'art. 9, comma 21 ultimo periodo, della legge n. 122/2010 stabilisce, tra l'altro, che per il personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, anche contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012, 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.

Nel precedente parere n. 1015/2010 questa Sezione ha evidenziato che la norma ha estensione lata e si applica a prescindere dalla nozione in concreto individuata per la progressione di carriera, comunque denominata, nel senso che ogni variazione d'inquadramento del dipendente produrrà effetti soltanto sullo *status* giuridico, ma non sul trattamento economico dell'impiegato.

Sotto il profilo temporale, la norma incardina l'inefficacia di progressione economica per gli inquadramenti disposti a partire dal primo gennaio 2011 sino a tutto il 2013.

La disposizione non ha valore retroattivo e nel silenzio normativo possono essere fatte salve le progressioni disposte nel 2011 ma che hanno efficacia retroattiva al 2010, qualora i presupposti per la maturazione dell'inquadramento successivo si siano verificati nell'anno precedente al periodo preso in considerazione dalla norma, e con l'avvertenza che la decorrenza retroattiva al 2010 di inquadramenti giuridici disposti nell'anno 2011 non può essere utilizzata

quale strumento per eludere il divieto di progressione economica nel triennio 2011-2013.

In altri termini, se la progressione economica maturatasi nel 2010, ma formalmente disposta nel 2011, derivi da un automatismo di progressione in carriera previsto dalla legge o dal contratto, i cui presupposti di esistenza si siano verificati prima del periodo di applicazione della norma finanziaria, tanto per l'ente datore di lavoro quanto per il possesso dei requisiti soggettivi in capo al dipendente pubblico, all'inquadramento giuridico seguirà il correlato inquadramento economico.

Al fine di evitare condotte elusive o non conformi al meccanismo di blocco stipendiale previsto dall'art. 9, comma 21, della legge 30 luglio 2010, n.122, non possono essere fatte salve a fini economici le progressioni in carriera disposte nel 2011 in cui l'avanzamento del pubblico impiegato sia conseguenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione con riferimento tanto alla promozione, quanto alla decorrenza degli effetti giuridici ed economici della medesima.

Pertanto, non sono ammesse variazioni in aumento del trattamento economico derivanti dalle *"progressioni di carriera comunque denominate"*, che, per effetto di esplicita previsione normativa, producono nel triennio di riferimento effetti esclusivamente giuridici e non economici.

In ogni caso, anche se si prescinde dall'inclusione nelle *"progressioni di carriera comunque denominate"* delle cd. "progressioni orizzontali", per queste ultime resta ferma la generale cristallizzazione stipendiale al 2010, a mente del disposto di cui al primo comma dell'art. 9 della più volte richiamata Legge n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010, per cui "per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 (...)".

Con la conseguenza che gli effetti di eventuali procedure valutative poste in essere dall'Amministrazione per addivenire a tali "progressioni orizzontali" non potranno che avere effetti esclusivamente giuridici nel triennio in corso.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 7 febbraio 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)