

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 27 ottobre 2011 composta da:

Enrica DEL VICARIO	Presidente
Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Referendario relatore
Tiziano TESSARO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile

2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Brenzone (VR), prot. n. 4564 del 4 maggio 2011, acquisita al prot. CdC n. 003388-12/05/2011-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO i relatori.

#### FATTO

Il Sindaco di Brenzone (VR), comune non soggetto a patto di stabilità, pone una richiesta di parere in merito alla possibilità di disporre, nell'anno 2011, progressioni economiche orizzontali, a valere dal 1 gennaio 2010, ai sensi dell'art. 9, commi 2 bis e 21, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122.

Viene preliminarmente evidenziato che il predetto comma 2 bis dell'art. 9 del D.L. 78/2010, prevede che, a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, e che il successivo comma 21 dello stesso decreto legge dispone che, per

il personale contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, a fini esclusivamente giuridici.

Evidenzia ancora il sindaco che:

nel comune è in vigore un sistema di valutazione (CCDI dell'anno 2000), utilizzato per distribuire le risorse del fondo destinato alla produttività ed attribuire le progressioni economiche orizzontali, basato su una serie di parametri, ai quali viene attribuito un punteggio riassunto in una scheda compilata da ciascun responsabile di posizione per i dipendenti a lui assegnati;

in data 17 novembre 2010 la delegazione trattante aveva definito e siglato una preintesa sulle risorse da accantonare nell'anno 2010 per il finanziamento di nuove progressioni economiche orizzontali per il personale (che aveva maturato la permanenza al 31/12/2009 dei ventiquattro mesi nella categoria inferiore salvo valutazioni da fare nell'anno 2011) avente diritto.

Alla luce delle suddette premesse il sindaco fa presente che l'ente intenderebbe procedere nel 2011 a definire le valutazioni dell'anno 2010 per poi, in base ai punteggi, formare la graduatoria, attribuendo infine la progressione economica ai dipendenti aventi diritto ed erogando i relativi emolumenti.

Ciò in quanto, a detta dell'ente richiedente, le progressioni di carriera disposte in sede di contrattazione decentrata per l'anno 2010, che abbiano preso a riferimento la valutazione delle prestazioni lavorative

svolte in periodi precedenti al triennio 2011-2013, non rientrerebbero nell'ambito di applicazione delle previsioni normative di cui al vincolo del D.L. 78/2010 e produrrebbero effetti giuridici ed economici.

## DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della già richiamata legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa del parere, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto poi alle condizioni oggettive, deve emergere in particolare l'attinenza del parere con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

La Sezione rileva che la richiesta, avente ad oggetto la riferibilità o meno di alcune voci di spesa, normativamente vincolate alle spese di personale, può ben determinare problemi interpretativi in relazione all'applicazione della recente restrittiva normativa in materia di limitazioni delle spese per il personale e di vincoli assunzionali.

Detti problemi interpretativi, funzionali alla richiesta di parere,

involgono, nel complesso, disposizioni tese al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per ciò annoverabili tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172, 227 del 2010).

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione di ciò che deve essere ricompreso nel concetto di contabilità pubblica quale presupposto per la resa del parere. Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai

quali gli organi dell'ente possono riferirsi al fine di assumere le determinazioni di competenza. Ciò, in quanto, la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia personale rientra nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Ciò premesso, il Collegio procede all'esame del merito della richiesta, vertente sull'asserita possibilità di attribuire effetti giuridici ed economici alle progressioni economiche orizzontali disposte nell'anno 2011 con decorrenza 1 gennaio 2010, pur in presenza delle disposizioni restrittive stabilite dall'art. 9, comma 21 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78.

Detto decreto, al Capo III relativo al "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza" prevede (comma 21 dell'art. 9, rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico,) che "Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriere comunque denominate ed i passaggi fra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni a fini esclusivamente giuridici".

La disposizione testé citata è inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di contrazione della spesa pubblica, con particolare riferimento alla riduzione della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni.

Questa Sezione, con la deliberazione n.154/2010/PAR del 14 dicembre 2010, ha già ampiamente sottolineato che " la riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica, al cui

rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità sia quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato".

La richiesta del Comune va esaminata, quindi, alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche, che valgono anche nella fattispecie in questione e che impongono di considerare l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica raggiungibile, anche e soprattutto, mediante adeguate politiche di contenimento dei costi del personale.

Il Collegio rileva, innanzitutto, che sulle modalità applicative del più volte ricordato comma 21, dell'art.9 si è anche espressa la Ragioneria Generale dello Stato (di seguito R.G.S.) nella circolare n.12 del 15 aprile 2011.

In detta circolare viene, tra l'altro, chiarito che *"..La disposizione in esame prevede il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo nei confronti del personale non contrattualizzato di cui all'art.3 del D.L.vo n.165/2001 per il triennio 2011-2013, senza possibilità di successivi recuperi. Per lo stesso personale (escluso quello di cui alla legge n. 27/1981) e per il medesimo triennio la norma prevede, altresì, il blocco della progressione economica degli stipendi. In sostanza la norma dispone la non utilità degli anni 2011, 2012 e 2013 ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio. Dovrà pertanto essere interrotta nei confronti di tutto il personale interessato la corrispondenza degli*

*automatismi stipendiali, la cui naturale data di maturazione subirà uno slittamento di tre anni a decorrere dal 1° gennaio 2011.*

*Inoltre la norma stabilisce che le progressioni di carriera comunque denominate del personale non contrattualizzato nonché le progressioni di carriera comunque denominate e i passaggi tra le aree del personale contrattualizzato disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 abbiano effetto, per i predetti anni, ai soli fini giuridici.*

*Si precisa che l'espressione "progressioni di carriera comunque denominate", relativamente al personale contrattualizzato, è da intendersi riferita anche ai passaggi all'interno delle aree/categorie (fatto salvo quanto precisato al riguardo nella presente circolare con riferimento all'art. 2-bis ), mentre la limitazione degli effetti nei casi di passaggi tra le aree è circoscritta alle sole procedure, eventualmente ancora in corso, svolte anteriormente all'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 150/2009 il quale ha equiparato i suddetti passaggi alle assunzioni ordinarie (fatta salva la riserva di posti) anche in termini procedurali oltre che di copertura finanziaria dell'onere conseguente.*

*Va, infine, precisato - in relazione a specifiche richieste di chiarimenti - che tra le progressioni di carriera comunque denominate non rientrano i meccanismi di progressione automatica dello stipendio di cui innanzi si è già detto, che riguardano l'incremento dello stipendio per classi ed aumenti*



*biennali in relazione all'anzianità di servizio e che sono disciplinati dal secondo periodo del comma 21 (non utilità degli anni 2011-2012-2013).*

*Le progressioni di carriera comunque denominate, invece, comportano l'acquisizione di posizione/qualifica superiore mediante promozione e sono disciplinate dal terzo e quarto periodo del comma 21, in base ai quali gli effetti di tali avanzamenti, come già chiarito, sono da considerare ai fini esclusivamente giuridici".*

Questa Sezione ritiene, inoltre, di dover richiamare le delibere n. 69/2011 della Sezione regionale di controllo della Lombardia e la delibera n. 28/2011 della Sezione Regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia che si sono pronunciate su analoghe fattispecie.

La sezione della Lombardia ha affermato che: *".....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, 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.*

*Accedendo a tale interpretazione, prosegue la Sezione citata, 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".*

Di analogo avviso si pongono anche le conclusioni alle quali è giunta di recente la sezione del Friuli Venezia Giulia che si è espressa con la deliberazione n. 79 del 2011.

La predetta Sezione ha conclusivamente affermato che " allorchè, come nel caso all'esame, non risultino compiutamente definiti in sede contrattuale, anche solo a livello decentrato, tutti gli

elementi necessari per la valutazione del personale, ai fini del riconoscimento delle progressioni orizzontali, non può ritenersi perfezionata l'intera fattispecie, con la conseguenza che un eventuale riconoscimento anche degli effetti economici integrativi della retribuzione disposto, a titolo di progressione orizzontale, con riferimento a periodi pregressi, realizzerebbe di fatto una non consentita disapplicazione della normativa introdotta dal comma 21 del più volte citato art. 9 del D.L. 78/2010, evidentemente preordinata a finalità elusive del divieto di progressione economica nel triennio 2011- 2013".

Questa Sezione di controllo condivide le consolidate posizioni interpretative assunte nelle richiamate deliberazioni.

In merito, quindi, al quesito posto dal Comune di Brenzone ritiene che, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del D.L. 31 maggio 2010 n. 122, le amministrazioni locali non possano dar luogo nell'anno in corso a progressioni orizzontali, con effetti economici, a decorrere dal 1 gennaio 2010, a seguito di accordi decentrati stipulati nell'anno 2011 o in presenza di una mera preintesa a detti accordi.

Appare necessario evidenziare che l'approvazione di progressioni orizzontali con effetti economici o il riconoscimento di trattamenti retributivi accessori, che determinano effetti finanziari sui bilanci degli enti, in mancanza di puntuali accordi (da stipularsi in sede di contrattazione decentrata in epoca anteriore al periodo di riferimento dell' accordo e non " in sanatoria") con i quali siano

stati determinati ex ante le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per il conseguimento delle progressioni, potrebbero determinare responsabilità erariale a carico del soggetto che ha formalmente autorizzato la liquidazione delle relative somme ( per giurisprudenza consolidata si veda, da ultimo, Sezione Giurisdizione Campania – sentenza 1808/2011).

### **PQM**

La Sezione regionale di controllo del Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al sindaco del comune di Brenzone.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 ottobre 2011.

I Relatori

f.to Cons. Aldo Carleschi

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

Il Presidente

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 16/11/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA  
(f.to dott.ssa Raffaella Brandolese)