



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. ~~48~~ 2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte nell'adunanza del 12 aprile 2012 composta dai Magistrati:

Dott.	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario relatore
Dott.	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come Integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006 n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Almese (TO) prot. n. 2033 del 27 febbraio 2012, pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie locali il 9 marzo 2012 e recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza n. /2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune ha inoltrato un articolato quesito premettendo in fatto quanto segue.


Una dipendente di Cat. D1 veniva trasferita al Comune per mobilità dal 1° dicembre 2004 e, a seguito di progressione orizzontale, acquisiva la Cat. D2 dal 1° luglio 2007. Con sentenza del Tribunale di Torino del 25 novembre 2010 n. 4240 alla medesima veniva riconosciuto il diritto a tale ultima categoria sin dalla data del suo ingresso nel Comune di Almese e, per l'effetto, le relative differenze retributive per il periodo 1° dicembre 2004 - 1° luglio 2007.

Prima di eseguire tale sentenza il Comune chiedeva un parere all'ARAN sui seguenti quesiti:

- se la somma riconosciuta a titolo di differenze retributive per la mancata progressione dovesse essere recuperata dai fondi per la contrattazione decentrata;
- se la selezione per le progressioni orizzontali a suo tempo esperita dall'Ente con decorrenza 1° luglio 2007 dovesse essere invalidata e ripetuta a seguito della sentenza di cui sopra.

L'ARAN con nota del 24 marzo 2011 n. 5750 rispondeva, in sintesi, che il pagamento delle differenze retributive conseguenti a progressione orizzontale, anche se riconosciute in via giudiziale, grava sulle risorse decentrate stabili dell'ente in base all'art. 34 CCNL del 22 gennaio 2004 e che compete all'ente valutare l'effetto della sentenza sulla selezione per la progressione economica a suo tempo espletata e verificarne le ripercussioni con riferimento alla posizione di altri lavoratori interessati. Successivamente, in effetti, altro dipendente chiedeva la revisione della selezione di cui sopra.

Dal canto suo il sindacato chiedeva che le differenze retributive pagate alla prima dipendente non fossero finanziate con il fondo per la contrattazione decentrata 2011, ma con risorse a totale carico dell'ente



e che, qualora questo addivenisse ad una revisione della selezione, non venga in alcuna misura decurtato il fondo.

Il Comune, peraltro, nell'approvare la costituzione del fondo 2011 ha già provveduto a decurtare le somme dovute alla dipendente predetta, conformandosi al parere reso sul punto dall'ARAN.

Ciò premesso, il Comune, espressamente al fine di non causare danni patrimoniali all'ente e di procedere nell'azione amministrativa, ha formulato i seguenti quesiti:

1. se le selezioni effettuate con decorrenza 1° luglio 2007 e per l'anno 2008, approvate con unico atto, debbano o meno essere rivedute a seguito della predetta sentenza;
2. in caso di risposta affermativa vengono poste le seguenti ulteriori problematiche:
 - a) un dipendente, anziché ottenere il riconoscimento della progressione dal 1° luglio 2007, lo avrebbe dal 1° gennaio 2008,;
 - b) un altro dipendente, attualmente in quiescenza, anziché ottenere il passaggio dal 1° gennaio 2008 non ne avrebbe alcuno, anche qui si domanda quindi se la somma percepita in più debba essere chiesta in restituzione al dipendente a favore del fondo, con conseguente modifica della retribuzione ai fini pensionistici;
 - c) il dipendente che ha chiesto la revisione delle graduatorie vedrebbe riconosciuto il passaggio dal 1° gennaio 2008, si domanda se in tal caso vada applicato l'art. 9, comma 1 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010 e quindi il riconoscimento della progressione solo ai fini giuridici e non economici fino al 2014.
3. se possano essere in qualche modo accettate le richieste del sindacato citate in premessa.

Vengono allegati l'atto di approvazione delle graduatorie in questione, il parere dell'ARAN, la lettera contenente le richieste del sindacato.

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva,

evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente.

La richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Almese ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Piemonte: essa, in relazione al profilo soggettivo, è dunque ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009 n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di

controllo nei confronti degli enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti alla spesa pubblica, in particolare quella per il personale, introdotti da leggi finanziarie e dal D.L. n. 78/2010.

Come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

La Sezione, poi, non può esprimersi sulla definizione e interpretazione delle norme di contrattazione collettiva, riservate, da un lato all'ARAN, che esercita a livello nazionale ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 46 D.lgs. n. 165/2001), e, dall'altro, alle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre alla sostituzione della clausola controversa (artt. 47 e 49 D. lgs. n. 165 cit.)

La funzione consultiva, infine, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Alla luce di quanto sopra risultano oggettivamente inammissibili e non possono essere esaminati nel merito i quesiti sub 1), 2) lettere a) e b), 3).

Il quesito sub 2), lettera c), invece, concerne l'interpretazione dell'art. 9 comma 1 D.L. n. 78/2010 e, in particolare, se esso si applichi a progressioni disposte con effetto retroattivo rispetto all'entrata in vigore della norma.

Con tale norma il legislatore ha invero inteso sospendere per un triennio la possibilità di procedere a incrementi del trattamento retributivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche al fine di favorire il contenimento complessivo della spesa pubblica.

Indubbiamente, il quesito posto attiene a una fattispecie concreta e definita, ma la Sezione, giusta quanto sopra, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Ente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

In tali limiti, il quesito può essere esaminato nel merito.

3. Sull'interpretazione e l'individuazione dell'ambito di applicazione dell'art. 9, co. 1 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122 questa Sezione si è di recente pronunciata con parere n. 13 del 23 febbraio 2012.

Detta norma prevede che "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, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14".

Qui interessa il rinvio al comma 21, quarto periodo, a mente del quale *"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, ai fini esclusivamente giuridici".*

L'Ente vuole sapere se, nell'eventualità debbano essere riviste e modificate la graduatorie delle progressioni orizzontali del personale dipendente con decorrenza 1° luglio 2007 approvate con determinazione dirigenziale n. 574 del 21 giugno 2009, le conseguenti diverse attribuzioni delle progressioni e dei passaggi tra le aree, effettuate ora per allora, abbiano effetto anche ai fini economici, secondo il regime vigente al momento dell'approvazione delle graduatorie, ovvero solo ai

fini giuridici, secondo il sopravvenuto regime temporaneo recato dal D.L. n. 78 precit.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nella circolare esplicativa (n. 12 del 15 aprile 2011) del contenuto del citato art. 9, comma 21 si limita a ribadire, per la parte di interesse, che *"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. Ad esempio, il computo ai fini giuridici rimane salvaguardato nel caso di progressione alla posizione superiore per la quale sia prescritta una determinata anzianità per un ulteriore avanzamento di qualifica/posizione, fermo restando che vanno comunque esclusi effetti economici anteriormente al 1° gennaio 2014"*.

Nella specie, l'eventuale revisione delle graduatorie conseguirebbe all'annullamento d'ufficio *in parte qua* adottato, una volta formatosi il giudicato, a seguito della sentenza del giudice ordinario che ha riconosciuto il diritto di una dipendente in contrasto con quanto disposto dalle graduatorie medesime.

Tale annullamento, giusta i principi generali, ha effetto retroattivo e così la conseguente eventuale riedizione del potere amministrativo, la quale, in mancanza di contrarie disposizioni, dovrà tenere conto, *ratione temporis*, della disciplina normativa sulle progressioni di carriera e i passaggi tra le aree antecedente quella contenuta nell'art. 9 comma 21 D.L. n. 78 cit. Sotto il profilo temporale, infatti, detta norma stabilisce l'inefficacia della progressione economica per gli inquadramenti disposti a partire dal primo gennaio 2011 sino a tutto il 2013.

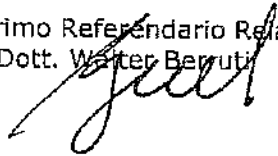
P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

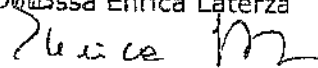
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 12 aprile 2012

Il Primo Referendario Relatore
Dott. Walter Bernuti



Il Presidente
Dott.ssa Enrica Laterza



Depositato in Segreteria il
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico Spola

13 APR. 2012

