



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
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 6 maggio 2010

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, e s.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 4620 del 28 aprile 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Lurago d'Erba (Co) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lurago d'Erba (Co);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Comune di Lurago d'Erba (Co) formulato alla Sezione una richiesta di parere sulla questione di seguito esposta:

- l'Aran con pareri n.399-5E2 e 399-5F1 del 25 ottobre 2007, ha fornito indicazioni agli enti affinché non si escludesse in linea di principio la possibilità di corrispondere gli arretrati per le progressioni orizzontali, a decorrere dall'anno precedente rispetto alla data in cui si formalizza l'accordo sindacale, a condizione che sussistano i criteri di valutazione e selezione meritocratica del personale dipendente;

- l'Aran, con propria successiva e differente interpretazione, ha puntualizzato l'impossibilità di concedere progressioni economiche con decorrenza retroattiva rispetto a quella in cui ne viene decisa l'attivazione;

- la delegazione di parte pubblica del Comune di Lurago d'Erba sta chiudendo le trattative con le OO.SS. a completamento della sottoscrizione del contratto decentrato *per l'anno 2009* per dare corso all'attuazione dell'istituto delle progressioni economiche all'interno di categorie;

- in sede di trattativa le OO.SS. hanno proposto che la decorrenza delle progressioni sia *dal 1° gennaio 2009* e quindi retroattiva rispetto la data di sottoscrizione dell'accordo (anno 2010);

- l'Ente, già dall'anno 2000, ha adottato i criteri di valutazione e selezione del personale di cui il personale stesso è a conoscenza;

- la valutazione di tutto il personale dipendente è stata effettuata tenendo conto di suddetti criteri.

Premesso quanto sopra, si chiede se sia legittimo corrispondere ai dipendenti in possesso dei requisiti contrattuali e regolamentari la progressione economica con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2009.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6

giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con Legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL 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 di 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, 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, al momento attuale, 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.

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 maggio 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)