



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 18.02.2015

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;

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 nota prot. n. 1714/III.6 del giorno 26 gennaio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Calolziocorte ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Calolziocorte, con nota prot. n. 1714/III.6 del giorno 26 gennaio 2015, dopo aver premesso che

- la nuova disciplina dettata dalla legge di stabilità 2014, legge 147/2013, art. 1, comma 458, ha determinato l'abrogazione del cd. divieto di *reformatio in peius*;
- pertanto non sussiste più per i dipendenti pubblici il diritto di mantenere il trattamento economico più favorevole in caso di mutamento di "carriera";
- l'abrogazione opera a partire dal 1 gennaio 2014;
- in una Circolare del Ministero dell'Interno, succeduto all'Agenzia dei segretari comunali e provinciali (circolare Cimmino n. 3636 del 9.6.2014) sono state fornite indicazioni per la revisione del trattamento economico relativamente ai segretari comunali e provinciali,

ha posto alla Sezione il seguente quesito: "se il personale (personale dei livelli, segretario) che ha beneficiato prima del 1 gennaio 2014 del miglior trattamento economico per effetto del divieto di *reformatio in peius* può mantenerlo oppure da tale data questo trattamento deve cessare".

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

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del Comune 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in

relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, 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.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo - legge 147/2013, art. 1, commi 458 e ss. -, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente.

Giova, altresì, evidenziare come, seppur relativamente a profili specifici parzialmente diversi, la disciplina ora richiamata è stata già scrutinata da altra Sezione di questa Corte (Liguria deliberazione n.52/2014/PAR), rispetto alla cui ricostruzione generale dei principi che reggono la materia *de qua* non vi è motivo di discostarsi.

2. Si è, infatti, evidenziato che:

- ❖ l'origine del principio del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico dei dipendenti pubblici trasferiti da un ente all'altro per mobilità volontaria è, come noto, rinvenibile nell'art. 202 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che prevedeva che "*nel caso di passaggio di carriera presso la stessa o diversa amministrazione agli impiegati con stipendio superiore a quello*

spettante nella nuova qualifica è attribuito un assegno personale, utile a pensione, pari alla differenza fra lo stipendio già goduto ed il nuovo, salvo riassorbimento nei successivi aumenti di stipendio per la progressione di carriera anche se semplicemente economica”; tale norma ha poi trovato completamento, per i dipendenti statali, con l’art.3, comma 57, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in base a cui l’assegno personale pensionabile spettante al dipendente con stipendio o retribuzione pensionabile superiore a quello spettante nella nuova posizione non è riassorbibile né rivalutabile;

- ❖ il divieto di *reformatio in peius* ha poi trovato, di fatto, applicazione per i dipendenti degli enti locali i cui contratti collettivi hanno disciplinato alcuni aspetti specifici come, ad esempio, il riassorbimento o meno di tali indennità;
- ❖ per i segretari comunali il principio in esame è stato disciplinato con deliberazione n.275/2001 adottata dal Consiglio nazionale d’Amministrazione dell’Agenzia autonoma per la gestione del relativo Albo. Con tale delibera, nel rispetto del principio in esame, si stabiliva il mantenimento della retribuzione di posizione nel caso in cui un segretario comunale fosse stato nominato presso un ente appartenente ad una fascia inferiore rispetto a quella di iscrizione (occorre ricordare che i segretari comunali e provinciali sono suddivisi in tre fasce professionali -A, B, C- cui corrispondono distinti trattamenti economici, in base anche alla tipologia di ente ricoperto: art. 41 CCNL del 16.05.2001);
- ❖ con l’abrogazione dell’art.202 del d.p.r. n.3/1957 e dell’art.3, comma 57, della legge 537/93 da parte dell’articolo 1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013 n. 147 la norma da cui conseguiva il principio del divieto di *reformatio in peius* è venuta meno;

Da ciò non può che dedursene, pertanto, che non sussiste più in generale per i dipendenti il diritto, riconosciuto per legge, al mantenimento del trattamento economico più favorevole in caso di mutamento di “carriera”.

Con la conseguenza che, non contenendo la normativa in esame alcuna disposizione generale relativa alla disciplina transitoria per i rapporti in essere, restano ferme, da un lato, le norme previste dalla contrattazione collettiva vigenti sino alla nuova tornata contrattuale, dall’altro non può non trovare applicazione lo specifico disposto del comma 459 del medesimo articolo. Per quanto attiene al primo aspetto, relativamente ai segretari comunali, l’unica ipotesi relativamente alla quale risulta temperata l’eliminazione del divieto in esame attiene ai segretari in disponibilità, che se nominati in un ente di fascia inferiore a quella acquisita mantengono, in base alla disciplina pattizia attualmente vigente, l’indennità di posizione relativa alla fascia di iscrizione acquisita (art.19,comma 13 del d.p.r. n.465/1997 e art.43 del CCNL di categoria del 16 maggio 2001). In tutti gli altri casi non può che trovare piena applicazione il menzionato comma 459, secondo cui “le amministrazioni interessate

adeguano i trattamenti giuridici ed economici, a partire dalla prima mensilità successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, in attuazione di quanto disposto dal comma 458, secondo periodo, del presente articolo e dall'articolo 8, comma 5, della legge 19 ottobre 1999, n. 370, come modificato dall'articolo 5, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135".

3. Nel senso ora evidenziato, del resto, si muove la stessa Circolare del Ministero dell'Interno n. 3636/2014, che:

- ❖ preliminarmente ricorda come il principio in esame trovava applicazione anche al peculiare ordinamento dei segretari comunali e provinciali per effetto di quanto disposto con deliberazione n.275/2001, adottata dal Consiglio nazionale d'Amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione del relativo Albo, in riferimento alla disciplina del trattamento giuridico ed economico del segretario nominato presso sedi di segreteria di enti appartenenti a fasce inferiori rispetto a quella di iscrizione;
- ❖ evidenzia, poi, che la novella in commento nel disporre l'abrogazione degli articoli 202 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 e 3, comma 57, della legge 24 dicembre 1993 n. 537, ha determinato, con tutta evidenza, il superamento del presupposto normativo sulla scorta del quale è stato ritenuto applicabile, anche all'interno del particolare ordinamento dei segretari comunali e provinciali, il principio del divieto della c.d. "*reformatio in peius*";
- ❖ non manca di ritenere che all'esplicita abrogazione delle norme sopra citate sia conseguita la caducazione, *ex lege*, della deliberazione n.275/2001

Con la conseguenza che, salvo il caso sopra richiamato dei segretari in disponibilità nominati in enti di fascia immediatamente inferiore a quella di appartenenza, "in applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 458, della legge di stabilità 2014, la deliberazione n.275/2001 del Consiglio nazionale di Amministrazione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali deve intendersi caducata e non più suscettibile di applicazione a decorrere dal 1 gennaio 2014, data di entrata in vigore del provvedimento legislativo in discorso".

4. In merito allo specifico quesito posto dal Comune istante, giova, altresì, evidenziare che già la suddetta Circolare avesse chiaramente messo in luce come "alla luce del chiaro tenore dell'articolo 1, comma 459, della legge 27 dicembre 2013, n.147, le amministrazioni interessate dall'applicazione della deliberazione n.275/2001 debbano disporre, per quanto di competenza ed ove del caso, la revisione dei trattamenti economici dei segretari comunali e provinciali interessati, con decorrenza 1 gennaio 2014". Tale conclusione e il conseguente obbligo di revisione dei trattamenti economici ora richiamati appare, in vero, necessitato dal quadro disciplinatorio ora richiamato, con la conseguenza che, ad eccezione come detto del caso dei segretari in

disponibilità nominati in enti di fascia immediatamente inferiore a quella di appartenenza, l'amministrazione è tenuta a rideterminare il trattamento economico del segretario comunale, con decorrenza 1 gennaio 2014, non potendo da tale data più beneficiare del miglior trattamento economico connesso al divieto della c.d. "*reformatio in peius*", ormai venuta meno.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Lombardia, pronunciandosi sul quesito posto dal Comune di Calolziocorte richiamato in premessa, enuncia il seguente principio di diritto:

"con l'abrogazione dell'art. 202 del D.p.r. n. 3/1957 e dell'art. 3, comma 57, della Legge n. 537/93 da parte dell'articolo 1, comma 458, della Legge n. 147/2013 è venuto meno il principio del c.d. "divieto di reformatio in peius", dovendo, dunque, l'amministrazione conseguentemente rideterminare il trattamento economico del segretario comunale, con decorrenza 1 gennaio 2014, non potendo da tale data più beneficiare del miglior trattamento economico connesso all'operare del suddetto principio".

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 20 febbraio 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)