

mantenimento dei fondi relativi all'indennità di anzianità del personale presso un conto corrente speciale presso la Banca di Credito Cooperativo di Civitella Alfedena, in contrasto con la legge n. 720/1984, concernente la Tesoreria Unica, e la circolare del Ministero del Tesoro n. 14 del 1° marzo 1993;

4) - l'Ente curi che gli elaborati di bilancio siano redatti secondo criteri di concretezza e di concordanza dei vari dati che vi sono esposti.

Da ultimo, rilievo essenziale assume l'esigenza che la funzione di vigilanza sia costantemente esercitata in tempi adeguati e, soprattutto, nella pienezza dei poteri-doveri che ad essa ineriscono, così come risultano configurati e delimitati dall'ordinamento vigente, non potendosi revocare in dubbio che l'omesso o il non corretto esercizio di tali poteri-doveri è fonte di specifica responsabilità.

In relazione a tale principio la Corte, conclusivamente, osserva che le gravi carenze e disfunzioni che, in forma sistematica, hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare la vita dell'Ente, pur dovendosi, immediatamente e direttamente imputare all'Ente stesso, vanno, in alcuni casi, ricondotte anche ad una più precisa e puntuale responsabilità del Ministero vigilante che, in presenza di una situazione siffatta, non si è attivato con decisione per rimuovere, in piena aderenza ai poteri di vigilanza che gli derivano dall'ordinamento, le carenze e le disfunzioni che connotano la vita dell'Ente, rendendo di conseguenza indispensabile un costante monitoraggio da parte del competente Servizio Ispettivo del Ministero del Tesoro.

Determinazione n. 90/98



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 7 luglio 1998 e del 20 novembre 1998;

visto il t.u. 12 luglio 1934, n. 1214 delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere dott. Antonio De Troia;

Con deliberazione n. 129 in data 14 aprile 1992, il Consiglio di Amministrazione dell'E.A.P.N.A. ha disposto la corresponsione della indennità, prevista dall'art. 5 del D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69, già percepita dalle guardie del parco stante la loro equiparazione al Corpo forestale ai sensi dell'art. 118 del regolamento organico, al restante personale civile dell'ente - compreso quello dirigenziale - sprovvisto della qualifica di p.s., assumendo che "le attività da questo svolte si esplicano in una serie di funzioni di carattere tecnico-scientifico e tecnico-strumentale-amministrativo svolte a coordinamento e supporto dell'attività del corpo di sorveglianza e delle esigenze organizzative e funzionali del corpo stesso". Motivazione questa che è stata sostanzialmente

confermata dall'ente in risposta alla nota con cui si chiedeva di precisare le ragioni giuridiche della disposta estensione.

Il modulo argomentativo posto a base della deliberazione è stato assunto dal decreto del Ministero dell'Agricoltura e Foreste n. 25195 del 30 novembre 1983 (ammesso al visto previa deliberazione della Sezione controllo Stato n. 1445 del 4 maggio 1984) con cui veniva riconosciuta la spettanza di detto emolumento anche al personale del Corpo forestale dello Stato sprovvisto della qualifica di p.s., appartenente ai ruoli delle ex carriere di concetto, esecutiva ed operaia in quanto esplicante attività di supporto ai sensi del D.P.R. del 24 aprile 1982, n. 337.

Sulla suddetta deliberazione n. 129/92 non è intervenuta l'approvazione del Ministero vigilante e non ha avuto esecuzione.

Con deliberazione n. 79 del 15 novembre 1994, il Commissario straordinario dell'ente deliberava di dare attuazione alla deliberazione n. 129/92 " non appena sarà stato approvato il bilancio di previsione per il 1994" (contenente il relativo stanziamento) da parte del Ministero competente.

Con la successiva deliberazione del Consiglio Direttivo n. 10/95 del 28.7.1995 è stato ribadito di estendere a decorrere del 1° gennaio 1995 l'indennità mensile "pensionabile" a tutto il personale di ruolo avente diritto e di definire transattivamente la vertenza iniziata davanti al Tar Lazio da alcuni dipendenti per il riconoscimento della detta indennità.

Sulla delineata questione, i Ministeri della Funzione Pubblica e del Tesoro hanno espresso una valutazione di illegittimità delle suindicate deliberazioni in considerazione del fatto che manca nei destinatari delle stesse il possesso della qualifica di p.s., che è determinante per l'attribuzione del beneficio di cui trattasi.

Il Ministero dell'Ambiente, Gabinetto del Ministro, dopo aver permesso che in più occasioni il competente Servizio Conservazione della Natura aveva esternato agli organi dell'Ente il proprio dissenso in ordine alla praticabilità di detta erogazione, ha rilevato che il criterio ermeneutico su cui si fonda il citato decreto del Ministero dell'Agricoltura n. 25195 "ha contribuito a favorire in capo all'E.A.P.N.A. un orientamento di pensiero che, superando il pur rilevante dato formale dell'appartenenza ad una Forza di polizia e mirando ad assicurare pari disciplina a situazioni equivalenti, ha determinato l'estensione di tale beneficio nei confronti del proprio personale che sostanzialmente svolgeva, e svolge, una funzione di supporto tecnico strumentale all'attività di polizia del personale di sorveglianza del Parco stesso (cc.dd. Guardie del Parco) del tutto equipollente alla funzione di supporto espletata dal personale considerato nel D.M. n. 25195/1983 per le esigenze organizzative del Corpo Forestale dello Stato".

In data 25 giugno c.a. il Parco Nazionale d'Abruzzo ha depositato una "memoria illustrativa" in cui, dopo aver richiamato in modo pedissequo le motivazioni riportate nelle premesse della citata deliberazione n. 129/1992, ha espresso alcune valutazioni in ordine all'acquisita esecutività di detto atto atteso

che sarebbe decorso inutilmente il termine di 20 giorni previsto dall'art. 7 del D.P.R. 90/6/51, n. 535, entro il quale il Ministero dell'Ambiente avrebbe potuto annullare la delibera se illegittima. Si è soffermato l'Ente anche su profili di opportunità rilevando che l'intero organico del personale - 21 "civili" e 22 "guardie" - è ininterrotamente ed intercambiabilmente dedicato alla salvaguardia del parco di guisa che viene a stabilirsi una "necessaria interdipendenza e attività di supporto del personale civile rispetto ai compiti di istituto delle guardie del parco".

Da parte sua Ministero dell'Ambiente, Servizio Conservazione della Natura con "rapporto amministrativo" del 26 giugno 1998, dopo aver contestato, sul piano procedimentale, l'assunto dell'Ente secondo il quale le delibere in esame si sarebbero perfezionate con il conseguimento della esecutività ai sensi dell'art. 7, 2° comma del citato D.P.R. n. 535/1951, passando al merito della questione ha sostanzialmente precisato che l'estensione a tutto il personale del parco dell'indennità pensionabile prevista dall'art. 43 della legge 121 del 1981, con gli importi determinati dall'art. 5 del D.P.R. n. 69 del 1984, non si appalesa coerente con i presupposti in ragione dei quali l'indennità è riconosciuta.

"La deliberazione n. 129/92 (e la successiva n. 10/95 che reitera la precedente) - precisa il Ministero dell'Ambiente - ha, infatti, preso spunto dal D.M. del Ministero dell'Agricoltura e Foreste n. 25195 del 30 novembre 1983 con cui è stata riconosciuta la spettanza del detto emolumento anche al personale del Corpo Forestale dello Stato sprovvisto dalla qualifica di agente di

p.s. appartenente ai ruoli delle ex carriere di concetto, esecutiva ed operaia, in quanto esplicanti attività di supporto ai sensi del D.P.R. n. 337 del 24 aprile 1982.

Proprio quest'ultimo profilo, sulla base del quale l'estensione è potuta avvenire nel caso del D.M. del Ministero dell'Agricoltura, sembra tuttavia non poter essere affermato nel caso in esame. Le attività di supporto cui si fa cenno sono infatti quelle intese in senso strettamente tecnico con le attività proprio dei corpi di polizia e vigilanza cui l'indennità è riconosciuta. Nel caso delle attività compiute dal personale di ruolo del Parco non addetto alla vigilanza quelle funzioni non possono affermarsi esistenti se non in modo totalmente indiretto.

Dal che la conseguenza relativa al fatto che una estensione generalizzata dell'indennità non può affermarsi se non in relazione ad un atto normativo che espressamente la riconosce possibile, ovvero l'alternativa di una estensione possibile solo in considerazione di quelle ipotesi che presentino i detti caratteri di attività di supporto".

All'adunanza del 7 luglio 1998 - nella quale l'Ente era rappresentato, previa procura speciale, dall'Avv. Carlo Milana - la Sezione, sospesa ogni pronuncia, con ordinanza n. 55 in pari data, ha conferito al relatore l'incarico, per l'ulteriore esame e la definitiva soluzione della questione, di acquisire e mettere a disposizione delle parti interessate il testo dei contratti collettivi di lavoro del personale dipendente degli enti pubblici non economici del Corpo forestale e del personale dipendente degli enti pubblici non economici del

Corpo forestale e del personale con qualifica dirigenziale degli enti pubblici non economici.

In data 9 novembre c.a. l'Avv. Carlo Milana in rappresentanza dell'Ente ha depositato quattro documenti che si intendono qui richiamati; e in data 10 novembre c.a. ha depositato una breve "memoria illustrativa" in cui si assume che "Il C.C.N.L. per il personale degli Enti Pubblici non economici, approvato con D.P.C.M. 19 aprile 1995 non offre argomenti idonei a dubitare della legittimità della deliberazione n. 129/92, e di quelle successive sulla stessa tematica dell'Ente Parco, estensiva al personale civile dell'indennità presumibile corrisposta alle "alle guardie del parco".

Parimenti il D.P.C.M. 12 settembre 1996 "C.C.N.L. per il personale dirigente degli Enti Pubblici non economici" non offre spunti o argomenti degni di rilievo.

Anzi gli artt. 83 e 92 del citato D.P.C.M. fanno salve le "indennità" costituenti parte integrante della retribuzione e disciplinate da leggi speciali.

Peraltro tali atti normativi non appaiono dotati di efficacia retroattiva, e quindi non possono ritenersi influenti in ordine al giudizio sulla legittimità, o meno della deliberazione n. 129/92, e di quelle successive all'esame della Sezione".

In ordine al merito della questione nei suoi profili procedurali di legittimità e di merito il rappresentante dell'Ente ha sinteticamente reiterato le argomentazioni svolte con la prima "memoria illustrativa".

All'adunanza del 20 Novembre c.a. l'Avv. Carlo Milana, in rappresentanza dell'Ente ha richiamato le argomentazioni da quest'ultimo svolte nella citata "memoria illustrativa" ed ha fatto riferimento alla lettera con cui il Gabinetto del Ministro ha rilevato che il concetto generico, aspecifico ed amplissimo di attività di supporto assunto del decreto n. 25195/1983 del Ministero dell'Agricoltura ha contribuito a favorire in capo all'Ente il convincimento della legittimità dell'estensione di tale beneficio nei confronti del proprio personale che sostanzialmente svolge e svolgeva una funzione di supporto tecnico strumentale alla attività di polizia del personale del Parco del tutto equipollente alla funzione di supporto espletata del personale considerato nel suindicato decreto immateriale per le esigenze operative del Corpo forestale dello Stato.

Diritto

La problematica posta all'esame della Sezione, relativa all'estensione al personale di ruolo dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo dell'indennità di cui agli artt. 43 della legge n. 121 del 1981 e 5 del D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69, involge una distinta valutazione delle deliberazioni nn. 129/92 e 10/95 adottate dal suindicato Ente.

In ordine alla prima, la Corte osserva che non vi è materia per una pronuncia, considerato che dagli atti emerge chiaramente che la stessa non ha ricevuta esecuzione nè poteva averne alcuna, considerato che non erano state

osservate le modalità sub-procedimentali di controllo previste dall'art. 29 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Detta delibera, peraltro, non è stata confermata dalla successiva n. 10/95 con la quale l'Ente, a fronte del contenzioso indotto dagli interessati al percepimento della richiamata indennità, senza riconoscere i diritti pregressi, ha deliberato di transigere per evitare l'alea del giudizio. La citazione della deliberazione n. 129/92 nelle premesse della successiva delibera n. 10/95 ha infatti valenza di mero richiamo di un fatto storico, senza alcuna proiezione di effetti giuridici sulla fattispecie delineata in quest'ultimo atto deliberativo.

Circa la giustificazione dell'Ente ad assumere la soluzione transattiva di cui alla delibera n. 10/95, la Sezione ritiene che essa possa giustificarsi alla luce delle obiettive difficoltà interpretative della normativa vigente in materia, ciò, anche in relazione all'orientamento ermeneutico che è alla base del decreto del Ministero dell'Agricoltura e Foreste n. 25/95 del 30 novembre 1983.

Quest'ultimo decreto motiva l'estensione dell'indennità di cui trattasi a tutto il personale appartenente ai ruoli delle ex carriere di concetto, esecutiva ed operaia del Corpo Forestale dello Stato, sprovvisto della qualifica di p.s., fornendo un concetto del tutto generico ed amplissimo dell'attività di supporto comprendente qualunque tipo di attività prestata dai suindicati dipendenti e, di fatto, identificantesi nella mera appartenenza al Corpo Forestale.

L'ampliamento della sfera dei destinatari operata senza una preventiva individuazione dei compiti agli stessi affidati, unitamente al fatto che il suindicato iter argomentativo era stato condiviso dalla Presidenza del Consiglio

- Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti (Sezione Controllo Stato, deliberazione n. 1495/1984) ha radicato nell'Ente il convincimento di poter estendere, pur in assenza di un puntuale riferimento normativo, una pari disciplina al personale del Parco, superando, in tal modo, il dato formale della appartenenza ad una forza di polizia, che costituisce "stricto jure" il presupposto del diritto all'indennità.

E ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'estensione del Parco (44.000 ettari di parco vero e proprio e 60.000 ettari di cosiddetto pre-parco, costituito da zone limitrofe al confine del parco) rapportata alle risorse umane disponibili (20 unità escluso il personale di vigilanza) impone una relazione di necessaria ed indispensabile interdipendenza di tutto il personale di ruolo - di fatto fungibile, a quanto comunicato dall'Ente, nell'espletamento dei compiti - rispetto all'attività di vigilanza delle guardie del Parco.

La qualcosa evidenzia una situazione di concreta equivalenza fra la posizione dei dipendenti dell'Ente sprovvisti di qualifica di p.s., ma svolgenti, per l'esiguo numero anche compiti di supporto, diretto od indiretto, rispetto al personale addetto alla vigilanza, e quella del Corpo Forestale dello Stato, parimenti sprovvisto di detta qualifica, e percettore dell'indennità in questione; equivalenza che potrebbe giustificare una "par condicio" dei relativi contenuti retributivi.

Alla luce di quanto su esposto, la pretesa azionata dal personale del Parco davanti al TAR competente, non poteva ritenersi del tutto infondata e, pertanto la suindicata deliberazione n. 10/95 si appalesa esente da censure di

legittimità sia per la determinazione a transigere l'insorta vertenza e sia per la disposizione a corrispondere l'indennità al personale "avente diritto" trattandosi di per sè di disposizione tautologica che va interpretata nel contesto della *res dubia* fondamento della transazione. Per altro, detta disposizione appare, in ogni caso, priva di effetti innovativi in quanto richiama la precedente deliberazione n. 79/94 del Commissario Straordinario anche questa priva di effetti perchè subordinata all'approvazione da parte del Ministero vigilante del bilancio preventivo contenente apposito stanziamento.

Tanto considerato in ordine alla attuale non censurabilità sul piano della legittimità della suindicata delibera, la Corte non può, peraltro, non rappresentare che, nella materia di che trattasi, gli organi dell'Ente avrebbero dovuto tener conto della normativa prevista, dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, là dove ha introdotto il generale principio della contrattualizzazione del trattamento economico nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (combinato disposto art. 2 terzo comma e art. 49).

In base alla suindicata normativa il trattamento economico dei pubblici dipendenti sia fondamentale che accessorio, deve trovare, a far tempo della entrata in vigore della disciplina normativa di cui al suindicato decreto legislativo, compiuta definizione soltanto nell'ambito della contrattazione collettiva.

In particolare, al punto 3 di detto art. 49, è previsto che i contratti collettivi definiscano trattamenti economici accessori, tra l'altro, collegati "all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente" da assegnarsi secondo "l'apporto partecipativo di ciascun dipendente nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva".

La Sezione, ritiene, pertanto, che gli organi responsabili dell'Ente e gli stessi Ministeri vigilanti debbano provvedere, per l'avvenire, onde garantire la piena legalità della corresponsione, a che l'indennità stessa trovi compiuta disciplina, anche sotto il profilo della individuazione dei destinatari, esclusivamente nell'ambito del prossimo contratto collettivo relativo al comparto del personale degli enti pubblici non economici.

P.Q.M.

La Sezione controllo sugli Enti

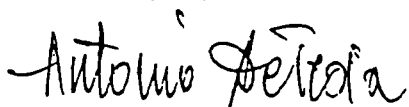
Dichiara il non luogo a provvedere in ordine alla deliberazione n. 129/92, in quanto la stessa non ha ricevuto esecuzione, e non è stata confermata dalla successiva n. 10/95.

Dichiara il non luogo a censura di legittimità sulla deliberazione n. 10/95.

Richiama l'attenzione dei Ministeri vigilanti sul problema della legittimità del trattamento accessorio di cui trattasi, che deve trovare compiuta regolamentazione nell'ambito della contrattazione collettiva, ai sensi dell'art. 49 del D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive integrazioni e modificazioni.

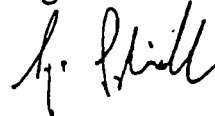
ESTENSORE

Antonio De Troia



PRESIDENTE

Luigi Schiavello

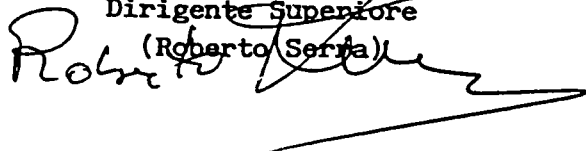


Depositata in Segreteria il 5 gennaio 1999.

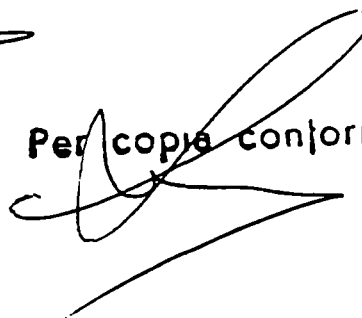
Il Direttore della Segreteria

Dirigente Superiore

(Roberto Serra)



Per copia conforme



PAGINA BIANCA