



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 27 maggio 2013 composta da

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	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 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Badia Polesine (RO) del 16 gennaio 2013, acquisita al prot. CdC n. 396 del 23 gennaio 2013;

VISTA l'ordinanza n. 56 del 2013 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Badia Polesine, con la nota indicata in epigrafe, ha posto una serie di quesiti in ordine alla erogazione del salario accessorio per l'esercizio finanziario 2012.

Nella richiesta viene premesso che:

- l'esercizio finanziario 2012, per il Comune di Badia Polesine, è stato caratterizzato da una gestione commissariale, terminata con l'insediamento della nuova Amministrazione in data 26 maggio 2012;
- il Bilancio di previsione 2012 è stato approvato con delibera Consiliare n. 15 in data 17 luglio 2012;
- dal 1 gennaio al 16 luglio 2012 i Responsabili di Settore,

incaricati delle funzioni di cui all'art. 107 del D. Lgs 267/2000, hanno gestito un PEG provvisorio 2012, con riferimento alla deliberazione della Giunta Comunale n. 45 del 4 maggio 2011 ad effetti prorogati, autorizzati con atto del Commissario Straordinario n. 68 del 22 dicembre 2011;

- in sede di approvazione del bilancio di previsione 2012 è stata regolarmente approvata la Relazione previsionale e programmatica con l'individuazione dei programmi e degli obiettivi;

- nella considerazione che la Giunta comunale, come da programma di mandato, intendeva riorganizzare i servizi e gli uffici, non ha approvato formalmente il Piano esecutivo di Gestione (P.E.G.) ma, in occasione delle conferenze dei servizi, ha comunicato gli obiettivi ai Responsabili di Settore;

- con deliberazioni nn. 59-60 e 63, in data 31 ottobre 2012, la Giunta comunale ha approvato rispettivamente il nuovo regolamento uffici e servizi, la nuova dotazione organica con riorganizzazione strutturale dell'ente ed ha nominato l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.);

- con decreti del Sindaco del 1 novembre 2012, sono stati individuati i nuovi e diversi Responsabili di settore incaricati della funzione di cui all'art. 107, del d. lgs. 267/2000;

- con deliberazione della Giunta comunale n. 95 e 96, in data 28 dicembre 2012, sono stati approvati rispettivamente il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed

individuale e il fondo risorse decentrate 2012;

- il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, vigente al 31 dicembre 2012, era quello approvato in data 22 febbraio 2006 che prevede, comunque, un sistema di valutazione dei risultati e della performance individuale;

Alla luce di queste premesse, il Sindaco pone i seguenti quesiti, sulla erogazione del salario accessorio ai dipendenti per l'esercizio finanziario 2012, così formulati:

- se sia possibile erogare quota parte del salario accessorio ai dipendenti, sino al 16 luglio 2012, sulla scorta del PEG provvisorio con il sistema di misurazione e valutazione allora vigente;

- se, per il periodo successivo all'approvazione del bilancio (17 luglio — 31 dicembre 2012), i Responsabili di Settore possono essere valutati in base al perseguimento di programmi e obiettivi, inseriti nella relazione economico finanziaria allegata al bilancio e/o all'assegnazione di specifici atti di indirizzo, resi noti attraverso forme diverse dall'assegnazione del PEG;

- qualora l'erogazione di salario accessorio, con le modalità sopra erogate, non fosse legittima, si chiede se le somme, regolarmente costituite e contrattate nel fondo 2012 ed iscritte in bilancio, relative al premio di risultato e alla produttività collettiva e individuale, possano essere rispettivamente conservate quali Residui Passivi 2012 e destinate ad incrementare le risorse variabili del fondo 2013;

- se sia legittimo erogare ai titolari di posizione organizzativa una

retribuzione di risultato nella misura minima del 10%, prevista dall'art. 10 del CCNL del 31 marzo 1999.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Badia Polesine è stata formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati 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.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati.

Con riferimento al caso in questione, la Sezione ritiene sia

riconducibile al concetto unitario di contabilità pubblica, delineato dalla richiamata delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti. Il quesito concerne, infatti, l'interpretazione di disposizioni di legge in materia di erogazione del salario accessorio al personale.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, riferiti al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete, con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Questo anche al fine di evitare un eventuale coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Sezione stessa dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità.

Con queste precisazioni, la richiesta di parere può essere considerata ammissibile e, pertanto, può essere esaminata nel merito.

Ai fini di una corretta impostazione della questione, questo Collegio ritiene opportuno effettuare alcune considerazioni

preliminari sul piano esecutivo di gestione (P.E.G.).

Questo documento, previsto dall'art. 169 TUEL, costituisce un fondamentale strumento operativo di programmazione annuale, che viene approvato dall'organo esecutivo, prima dell'esercizio di riferimento, sulla base del bilancio preventivo.

Il P.E.G. si configura come un documento complesso, che comprende dati finanziari, dati quantitativi e parti descrittive, nel quale vengono determinati gli obiettivi di gestione ed ha come destinatari i dirigenti ed i funzionari responsabili dei servizi, ai quali è rimessa la concreta attuazione del piano stesso.

Tale documento si inserisce tra i documenti fondamentali di programmazione, quale "dettaglio operativo" del bilancio preventivo, da redigersi ogni anno, sulla base di quanto indicato nel bilancio annuale, nel bilancio pluriennale e nella relazione previsionale e programmatica.

In pratica, si tratta di un documento operativo, molto simile al "budget", che riguarda i rapporti tra Giunta e responsabili dei servizi. Infatti, con questo strumento di programmazione operativa, la Giunta comunale, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, determina gli obiettivi di gestione, affidando gli stessi, ai responsabili dei servizi.

Inoltre, a seguito della novella introdotta con l'art. 3, comma 1, lett. g-bis), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 174, nel P.E.G. sono stati unificati, al fine di migliorare i processi di pianificazione

gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, TUEL e il piano della performance di cui all'art. 10 del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Il piano esecutivo di gestione deve, pertanto, contenere tutti gli elementi sia finanziari, sia di indirizzo ed operativi, per l'attribuzione della produttività individuale e collettiva, anche con riferimento alla valutazione ed incentivazione, legata alle performance generali oltre che individuali.

Si tratta, quindi, di uno strumento che riveste un'importanza centrale, in grado di condizionare, sul piano operativo, l'intera gestione del bilancio, dal momento che rappresenta il vero snodo fra pianificazione e programmazione consentendo: la distinzione tra attività di indirizzo e di controllo, spettante ai politici, ed attività gestionale dei dirigenti; il collegamento fra la programmazione finanziaria e la specifica struttura organizzativa dell'ente, la predisposizione di un piano operativo condiviso e di supporto all'attività dei responsabili dei servizi.

Per quanto concerne i quesiti posti dal Comune di Badia Polesine, il Collegio rileva quanto evidenziato dalla stessa amministrazione richiedente, la quale ricorda che, nell'esercizio finanziario 2012, il Comune ha avuto una gestione commissariale, che ha autorizzato i Responsabili di settore a gestire un P.E.G. 2012 provvisorio ad effetti prorogati, fino all'approvazione del bilancio preventivo 2012, non seguita, tuttavia, dall'approvazione

del relativo P.E.G. definitivo 2012.

Tralasciando le considerazioni sulle gravi conseguenze che questa scelta potrebbe determinare sulla concreta gestione delle risorse economiche e finanziarie da parte dell'ente, questo Collegio evidenzia la cruciale importanza che tale strumento, obbligatorio per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, riveste nell'ambito del sistema di programmazione previsto dal legislatore, per permettere una concreta gestione da parte dei dirigenti dell'ente e per realizzare l'effettiva separazione delle funzioni politiche (attribuite al Consiglio ed alla Giunta) dalle competenze gestionali dei responsabili dei servizi, posto che, nel P.E.G., sono contenuti anche gli obiettivi da raggiungere per ogni singolo centro di costo, definiti sulla base delle risorse disponibili.

La mancanza dell'adozione del P.E.G., pertanto, configura una mancanza di obiettivi e di responsabilità e delinea un'attività amministrativa non solo assolutamente carente nel perseguire gli obiettivi di buon andamento, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ma anche priva di un sistema in grado di assicurare una legittima distribuzione del salario accessorio.

Queste considerazioni, che conducono ad escludere l'erogazione di risorse, a titolo di premio di risultato e di produttività collettiva ed individuale, con strumenti diversi dalle assegnazioni previste nel piano di gestione, portano ad affrontare il quesito posto dall'Amministrazione comunale relativo alla possibilità di riportare le suddette risorse, costituite e contrattate

nel fondo 2012 ed iscritte in bilancio, quali residui passivi 2012 e destinate ad incrementare le risorse variabili del fondo 2013.

Questa Sezione, con riferimento alla questione generale dell'ambito di applicazione del citato art. 9, comma 2 bis, ha in più occasioni ribadito una lettura restrittiva, con riferimento sia alle componenti variabili sia a quelle fisse del trattamento accessorio del personale, conforme alla ratio della disposizione ed aderente alla lettura fornita dalle Sezioni Riunite (con la citata delibera 51/CONTR/2011), sia pure con puntuali e specifiche eccezioni (vedi, ad esempio, le deliberazioni n. 325/2012/PAR e n. 972/2012/PAR).

In particolare, con riferimento alla possibilità, ai fini del rispetto del vincolo di cui al sopra citato art. 9, comma 2 bis, di conservare quali residui passivi le somme, regolarmente costituite e contrattate nel fondo 2012 ma non distribuite, in modo da incrementare le risorse variabili del fondo 2013, la Sezione chiarisce che per residui passivi si intendono i residui non spesi, cioè le somme impegnate, ai fini del trattamento accessorio dei dipendenti, ma che non risultano ancora materialmente distribuite nell'anno di riferimento. In questo caso, si tratta di poste che sono comprese nelle somme impegnate, a questo fine, sul bilancio dell'anno di competenza, cui si riferiscono, e che pertanto risultano irrilevanti ai fini del limite di cui all'art. 9, comma 2 bis. Tuttavia, è necessario che tali risorse abbiano tutti i requisiti prescritti dalla legge per essere considerati veri e propri residui

passivi: devono, cioè, essere somme legalmente "impegnate" ma non ancora spese. Posto che l'impegno di una spesa avviene a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, quando risulta determinata la somma da pagare, il soggetto creditore e la sua regione giustificativa (art. 183, TUEL), questa Sezione esprime una fondata perplessità sulla possibilità di procedere ad un impegno, giuridicamente rilevante, di risorse relative al trattamento accessorio del personale, in assenza di un piano esecutivo di gestione che assegni dette risorse ai responsabili della varie strutture.

Il Collegio, fa comunque presente che ulteriori eventuali questioni sulla portata applicativa di disposizioni contrattuali, quali quelle dell'art. 17, comma 5, del CCNL del 01/04/1999, che prevede che *"le somme non utilizzate o non attribuite, con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio, sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo"*, sono rimesse all'interpretazione dell'organo istituzionalmente preposto in materia (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni).

Con riferimento, invece, all'ultimo quesito relativo alla legittimità dell'erogazione, ai titolari di posizione organizzativa, di una retribuzione di risultato nella misura minima del 10% prevista dall'art. 10 del CCNL del 31/03/1999, questa Sezione ricorda che l'attività consultiva di cui all'art.7, comma 8 della Legge 131/2003, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte,

non può riferirsi a scelte o a comportamenti amministrativi specifici, riconducibili all'ambito di esercizio della discrezionalità amministrativa del singolo ente.

Nei documenti d'indirizzo richiamati in premessa, viene infatti precisato che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*. dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, come quello relativo all'ultimo quesito oggetto di discussione.

Per questo motivo, il Collegio ritiene che non possa effettuare una valutazione sulla legittimità dell'erogazione della retribuzione di risultato nella misura minima del 10%, prevista dall'art. 10 del CCNL del 31/03/1999, per non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente interessato, non rientrante nei canoni della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti e comunque non consentito dalla legge.

Tuttavia, in un'ottica meramente collaborativa, la Sezione ritiene di dover richiamare i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'ente possono riferirsi al fine di assumere specifiche decisioni nell'esercizio della discrezionalità amministrativa di loro pertinenza, evitando così un eventuale coinvolgimento diretto della Sezione nella sfera dell'amministrazione attiva.

A questo proposito, la Sezione ricorda che l'art.10, comma 3, del citato CCNL del 31.3.1999 stabilisce che la retribuzione di risultato è corrisposta solo a seguito di valutazione annuale positiva, espressa e certificata dal soggetto cui è attribuita tale competenza, dell'attività svolta ed dei risultati conseguiti dal titolare di posizione organizzativa, in relazione agli obiettivi annualmente assegnati allo stesso, nell'ambito dell'incarico affidatogli, come predefiniti nel PEG o degli altri strumenti programmazione adottati dall'ente.

Pertanto, sulla base della disciplina contrattuale, tale particolare compenso non può essere corrisposto nel caso in cui al dipendente non siano stati assegnati, per l'anno di riferimento, specifici obiettivi e risultati da conseguire in relazione all'incarico di posizione organizzativa di cui si tratta. Di conseguenza, l'assegnazione, in via preventiva, di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi, rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato (Sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza n.1158/06).

Infatti, il conferimento delle posizioni organizzative o l'erogazione del relativo compenso, avvenuta senza la previa individuazione e attribuzione degli obiettivi, rappresenta una evidente elusione della finalità di incentivazione della produttività (che richiede, invece, la preventiva e adeguata programmazione per obiettivi) e costituisce una chiara ipotesi di responsabilità

amministrativo-contabile (vedi Sezione III Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenza n. 853/2010).

Uguualmente impedisce l'erogazione della retribuzione di risultato, la mancanza di ogni valutazione o una valutazione non positiva, delle attività e dei risultati conseguiti.

Pertanto, ai fini della concreta possibilità di erogazione della retribuzione di risultato è necessaria un'attenta valutazione delle attività svolte e dell'effettivo conseguimento dei risultati, conseguiti dal titolare di posizione organizzativa, in relazione ai concreti obiettivi annualmente assegnati allo stesso.

Va, infine, ricordato che è comunque esclusa la possibilità di interventi in sanatoria, nel senso cioè dell'adozione dei presupposti necessari previsti dalla disciplina contrattuale solo in via successiva rispetto al momento del riconoscimento e della erogazione della stessa. Non esistono, infatti, norme contrattuali che prevedano una valutazione ed una erogazione retroattiva della retribuzione di risultato, data la specifica funzione attribuita a tale voce retributiva.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Badia Polesine.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 27

maggio 2013.

Il Relatore
F.to Dott. Francesco Maffei

Il Presidente
F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 17/06/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese