



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

IL COMUNE DI SANREMO HA FORMULATO UNA RICHIESTA DI PARERE IN ORDINE ALLA POSSIBILITÀ - IN ASSENZA DI APPROVAZIONE, NELL'ANNO 2015, DEL PEG – DI PROCEDERE ALLA LIQUIDAZIONE DEI COMPENSI INCENTIVANTI LA PRODUTTIVITÀ IN ASSENZA DI OBIETTIVI ASSEGNATI E ALL'EROGAZIONE DELL'INCENTIVO RECUPERO EVASIONE ICI “SULLA BASE DI UNA RELAZIONE DEL DIRIGENTE COMPETENTE CHE DALLA RELAZIONE DI GESTIONE DESUMA, RISPETTO ALLE PREVISIONI DI ENTRATA, IL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO”. IL COLLEGIO HA DICHIARATO LA RICHIESTA DI PARERE INAMMISSIBILE SOTTO IL PROFILO OGGETTIVO POICHÉ I QUESITI NON SI RISOLVONO IN UN DUBBIO INTERPRETATIVO SUL SIGNIFICATO DI NORME ATTINENTI ALLA CONTABILITÀ PUBBLICA, COSÌ COME DEFINITA DALLA DELIBERA DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO 54/2010 E, OLTRE A RIGUARDARE PRINCIPALMENTE LA DISCIPLINA CONTRATTUALE, VERTONO SU DECISIONI GESTIONALI CONCRETE CHE POTREBBERO, PERALTRO, VENIRE IN RILIEVO NELL'ESERCIZIO DI ALTRE FUNZIONI, ANCHE GIURISDIZIONALI, DELLA CORTE DEI CONTI

Deliberazione 10 settembre, n. 78/2020/SRCLIG



CORTE DEI CONTI



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 10 settembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota prot. n. 53 del 13 agosto 2020, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in data 13 agosto 2020 con il n. 4112, con cui il Consiglio delle autonomie locali della Liguria ha trasmesso la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sanremo prot. n. 58211 del 12 agosto 2020;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", ed in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, comma 1;

VISTO il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante "Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19";

VISTO il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative e le indicazioni di massima per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

VISTA la Delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 fino alla data del 15 ottobre 2020 e il correlato decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante "Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020";

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 53/2020 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO nella suddetta camera di consiglio il Magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sanremo rappresenta che l'ente, nel 2015, non ha proceduto all'approvazione del Piano esecutivo di gestione (PEG) e che risulta, pertanto, *"privo per il suddetto anno di una assegnazione di obiettivi specifici propedeutici alla valutazione dei dipendenti"*. Nell'evidenziare che ad oggi il Comune *"non ha proceduto a liquidare i compensi incentivanti la produttività per l'anno 2015 in quanto privo di valutazione della performance organizzativa ed individuale"*, ha, altresì, specificato che:

"- è stato stabilito di destinare alla contrattazione decentrata per l'incentivazione del recupero evasione ICI una percentuale delle somme introitate e non contestate e sono stati contrattati i criteri di riparto tra il personale coinvolto;

- è stato stabilito che l'erogazione dell'incentivo debba essere collegata al ciclo della performance ed a partire dal 2016 i piani della performance hanno previsto uno specifico obiettivo di recupero evasione ICI".

Tanto premesso, il Sindaco del Comune di Sanremo ha formulato i seguenti quesiti:

"1. Se sia possibile procedere alla liquidazione dei compensi incentivanti la produttività seppur in assenza

di obiettivi assegnati;

2. per quanto riguarda specificatamente l'incentivo recupero evasione ICI, qualora sia stata destinata la percentuale dell'introito a tale finalità e in considerazione che è un incentivo previsto da una specifica disposizione di legge, se sia possibile erogare l'incentivo sulla base di una relazione del dirigente competente che dalla relazione di gestione desuma, rispetto alle previsioni di entrata, il raggiungimento dell'obiettivo".

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, viene esaminata d'ufficio la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams. Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico, anche alla luce della proroga al 15 ottobre 2020 dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario derivante dall'epidemia da COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020 e al d.l. n. 83/2020, è consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84 comma 6 e 85 comma 1, ha previsto che il giudice deliberi in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto.

Tanto premesso, occorre *in primis* valutare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, che conferisce alle Regioni, nonché a Comuni, Province e Città Metropolitane – per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali – la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

La richiesta di parere è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, nonché sotto quello procedurale.

Difatti, la stessa è sottoscritta dal Sindaco - che, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000, è organo rappresentativo del Comune - ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Tuttavia, i quesiti proposti non risultano ammissibili sotto il profilo oggettivo.

Il citato art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, nell'intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di "contabilità pubblica". Tale materia rappresenta, quindi, l'oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Le pronunce di orientamento che negli anni si sono

concentrate sulla perimetrazione della contabilità pubblica (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010), hanno innanzitutto chiarito come tale materia non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, posto che *“se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (..) è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase “discendente” distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da norme di carattere contabilistico”* (Sez. Autonomie, n. 5/2006).

Dalle deliberazioni di orientamento citate emerge, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue che la funzione consultiva delle Sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro, tuttavia, di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui relativi equilibri di bilancio (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e Sez. contr. Campania, n. 17/2020/PAR) .

Dai pronunciamenti già citati, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, risulta, poi, che la funzione consultiva sottende *“una disamina meramente normativa delle fattispecie delle disposizioni “contabili”, sganciata dal caso concreto”* e che, pertanto, il quesito deve essere *“attinente alla risoluzione di un dubbio interpretativo sul significato di norme giuridiche, che devono attenere, ovviamente, al campo della “contabilità pubblica””* (Sez. contr. Campania, n. 69/2020/PAR), dovendo quindi avere rilevanza generale e astratta e non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, con l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione, di carattere collaborativo, di natura eminentemente consultiva e non già consulenziale (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 304/2015/PAR). Laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, infatti, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una *“magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”* (cfr. *ex multis* Corte costituzionale n. 60/2013, nonché n. 267/2006 e n. 29/1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e

neutrale (cfr. Sez. Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che la funzione consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Infine, la richiesta di parere deve *“permettere di individuare esattamente, con tutta la certezza che la materia impone, i termini della problematica su cui si appuntano le perplessità interpretative dell'Ente”* e deve essere, pertanto, chiara (Sez. contr. Campania, n. 214/2019/PAR e n. 69/2020/PAR).

È alla luce di quanto fin qui rappresentato, ed in linea con quanto già disposto da alcune Sezioni regionali in relazione a quesiti del tutto assimilabili a quelli odierni (cfr. Sez. Contr. Basilicata, n. 120/2013/PAR e Sez. contr. Campania, n.221/2015/PAR), che il Collegio ritiene la richiesta di parere inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Difatti, i quesiti – formulati, invero, in maniera poco chiara - non si risolvono in un dubbio interpretativo sul significato di norme attinenti alla contabilità pubblica e vertono su decisioni gestionali concrete, che potrebbero, peraltro, venire in rilievo nell'esercizio di altre funzioni, anche giurisdizionali, di questa Corte.

La disciplina dei meccanismi premiali ed incentivanti ed i connessi obiettivi relativi alla valutazione dei dipendenti e, più in generale, la materia della performance, trovano nella legge la propria fonte primaria (cfr. d.lgs. n. 150/2009, che opera come “norma quadro”, cfr., ad esempio, l'art. 5, comma 1, a norma del quale *“gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa”*) e nella disciplina contrattuale la regolazione di dettaglio (cfr. art. 40 e 45, d.lgs. n. 165/2001, nonché, per il 2015, CCNL comparto funzioni locali 01.04.1999, artt. 4, 15 e 17 e CCNL 06.07.1995, art. 18, come sostituito dall'art. 37 CCNL 22.01.2004, che al comma 2 statuisce che *“I compensi destinati a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione delle prestazioni e dei risultati nonché in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti”*).

Per quanto concerne la normativa di rango primario, con particolare riferimento ai meccanismi prodromici alla liquidazione dei trattamenti premiali ed incentivanti, il Collegio non ritiene che la stessa possa rientrare nella materia della contabilità pubblica, così come definita dalle pronunce di orientamento sopra citate. Per quanto riguarda la disciplina di rango contrattuale, poi, come ribadito anche dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n.

56/CONTR/11 del 2 novembre 2011, *“in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN. Al riguardo, le Sezioni riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con Delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”* (sul punto, anche Sez. contr. Liguria, n. 16/2020/PAR).

Il Collegio ritiene, inoltre, che i quesiti proposti dal Comune di Sanremo travalichino i limiti e l'ambito della funzione consultiva affidata alla Corte dei conti in quanto comportano, altresì, una valutazione di atti gestionali specifici e implicano valutazioni di comportamenti amministrativi che potrebbero interferire con le funzioni requirenti e giudicanti intestate alla Corte dei conti o ad altro giudice (cfr. art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150/2009, a norma del quale *“In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica”* e, *ex multis*, Sez. II giurisdizionale centrale d'appello, n. 79/2020, Sez. I giurisdizionale centrale d'appello, n. 420/2016 e Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, n. 329/2015).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Sanremo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del suddetto Comune.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 10 settembre 2020, tenuta da remoto tramite videoconferenza.

Il magistrato relatore

Elisabetta Conte

Il Presidente

Fabio Viola

Depositato in segreteria il 10 settembre 2020

Il Funzionario preposto

Antonella Sfettina

