



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 22 ottobre 2020 *ex art. 85, comma 3, lett. e)*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Novate Milanese (MI)

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, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 10/2020;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTA la nota acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 52 del 30 settembre 2020, con cui il Sindaco del Comune di Novate Milanese ha chiesto un parere;

VISTO il decreto n. 11/2020 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “Microsoft teams”;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Novate Milanese (MI) ha presentato una richiesta di parere in merito alla *“legittima erogazione dei compensi incentivanti al personale dipendente e della retribuzione di risultato ai responsabili di posizione organizzativa e ai dirigenti per l'anno 2019 posta l'approvazione del PEG in data 4 luglio 2019, l'approvazione del Piano delle performance in data 3 ottobre 2019, in ogni caso in continuità con gli obiettivi già fissati con il Documento Unici di Programmazione 2019/2021 del 27 settembre 2018”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere qui in esame risulta ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della *“contabilità pubblica”*, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *“contabilità pubblica”*, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si precisa, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di

controllo per le Marche n. 21/2012/PAR, nonché deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 3/2016/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

Ciò premesso, la questione posta dal comune istante deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Come emerge dalla lettura del quesito sottoposto a questa Sezione, l'Ente chiede di valutare la compatibilità delle tempistiche con cui ha in concreto provveduto ad approvare il Piano delle *performance* con la disciplina legislativa del ciclo della *performance* nella pubblica amministrazione e, più in particolare, con il sotteso principio di preventiva e precisa assegnazione degli obiettivi al personale.

Ad avviso della Sezione, una simile valutazione compete in via esclusiva all'Ente.

Il Giudice contabile non potrebbe in nessun caso pronunciarsi su un elemento, quale è la continuità fra gli obiettivi fissati nel Piano delle *performance* adottato ad ottobre dell'esercizio di riferimento e quelli già indicati nel Documento Unico di Programmazione 2019/2021 del precedente mese di luglio, per desumerne la

possibilità di superamento dei precetti e delle tempistiche contenuti nella disciplina di riferimento e la legittimità dell'eventuale liquidazione dei premi legati al raggiungimento di quegli obiettivi. Ove ciò facesse, la pronuncia assumerebbe quella valenza di atto di co-amministrazione che, come si è sottolineato in precedenza, è senz'altro preclusa.

In una prospettiva connessa, non può poi obliterarsi che le decisioni gestionali concrete che l'Ente istante sottopone al vaglio di questa Sezione potrebbero venire in rilievo nell'esercizio di altre funzioni, requirenti e giudicanti, intestate alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 150/2009. A mente di tale norma, infatti, *“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”* (ex multis, Sez. II giurisdizionale centrale d'appello, n. 79/2020).

Fermo quanto precede, ad avviso di questa Sezione, sulla questione neppure è possibile fornire indicazioni di tipo generale e astratto, atteso che il dubbio interpretativo posto dall'Ente verte su norme estranee alla contabilità pubblica.

Nell'ambito della vicenda rappresentata dal comune di Novate Milanese, la corretta gestione delle risorse destinate ad alimentare il “Fondo risorse decentrate” - di cui il Principio contabile applicato dell'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011, par. 5.2, richiamato nell'ambito del quesito, è espressione - costituisce una mera conseguenza di questioni interpretative, poste a monte, relative a precetti diversi.

Tali questioni involgono gli artt. 4 e ss. del d.lgs. 150/2009, che disciplinano il ciclo di gestione della *performance*, fissando al 31 gennaio di ogni anno il termine per la redazione del piano della *performance* e la relativa pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente; gli artt. 40 e 41 del d.lgs. 165/2001, sulla contrattazione collettiva; nonché l'art. 67, co. 5, lett. b), del CCNL 2018, laddove si riferisce ad *“altri analoghi strumenti di*

programmazione della gestione” per la definizione degli obiettivi dell’ente rilevanti ai fini della destinazione di risorse alla componente variabile del “Fondo risorse decentrate”. Ebbene, tutte le disposizioni menzionate esulano dalla materia della contabilità pubblica.

Quanto alla richiamata disciplina di rango primario dei meccanismi prodromici alla liquidazione dei trattamenti premiali ed incentivanti, basti qui rinviare all’orientamento - dal quale non vi è ragione di discostarsi - recentemente espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la Deliberazione n. 78/2020/PAR, relativa a fattispecie sovrapponibile a quella che qui in esame.

Per quel che concerne la disciplina di dettaglio contenuta nella contrattazione collettiva, risultano decisive le indicazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti contenute nella deliberazione n. 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011, secondo cui *“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, si veda anche Sezione controllo Lombardia, n. 115/2020/PAR).

Ad avviso di questa Sezione, la conclusione che precede trova ulteriore conferma nella giurisprudenza contabile richiamata nel quesito posto dall’Ente. La pronuncia in questione, riferita alla diversa ipotesi (effettivamente) regolata dalla seconda parte del Principio contabile applicato di cui al punto 5.2 dell’allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011, nell’affermare incidentalmente che *“dovrebbe essere avvenuta entro l’anno di riferimento una tempestiva assegnazione degli obiettivi (singolari e/o collettivi) in modo che il personale dipendente all’uopo individuato abbia potuto dispiegare consapevolmente e proficuamente le proprie energie lavorative a favore dell’attività incentivata e nell’interesse finale dell’ente”*, ha immediatamente aggiunto che *“quanto ora precisato non costituisce esplicitazione di un principio contabile, ma piuttosto applicazione della disciplina della contrattazione integrativa*

decentrata secondo le logiche di una sana gestione finanziaria” (Deliberazione n. FVG/29/2018/PAR).

Tutto ciò a dimostrazione del fatto che il quesito sottoposto a questa Sezione investe esclusivamente un profilo, la tempestività della fissazione degli obiettivi, diverso da quello esaminato nella richiamata Deliberazione della Sezione regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia, ed estraneo alla materia della contabilità pubblica.

Se, infatti, nella presente fattispecie si chiede una valutazione sulla procedura amministrativa seguita dal comune di Novate Milanese per l’assegnazione degli obiettivi al personale, in quel precedente giurisprudenziale la Corte è intervenuta sulla diversa questione, che effettivamente interseca l’applicazione del Principio contabile applicato di cui al punto 5.2 dell’allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011, relativa alla corretta individuazione e gestione delle risorse destinate ad alimentare il fondo per il salario accessorio e per la produttività del comparto unico del pubblico impiego.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dichiara inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 22 ottobre 2020.

Il Relatore
(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

26 ottobre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)