



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza dell'11 settembre 2008

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 24 luglio 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Cernobbio ha chiesto 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 61 del 4 settembre 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernobbio;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

CON LA PREMESSA CHE

Il Sindaco del Comune di Cernobbio, con nota in data 24 luglio 2008, ha posto un quesito alla Sezione *"in merito alla legittimità della corresponsione a posteriori dell'indennità di risultato al Segretario comunale, per gli anni pregressi, in assenza dei criteri di valutazione, definiti annualmente, per l'erogazione della stessa"*.

OSSERVA

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernobbio, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"*.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernobbio può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) ha "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in relazione ad alcuni aspetti delle modalità di svolgimento del procedimento di valutazione dei dirigenti, tipico controllo, interno le cui caratteristiche sono state delineate, in linea generale, dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286;
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, con specifico riferimento all'ambito dei controlli interni e, in particolare, alla valutazione dei dirigenti al fine del riconoscimento della retribuzione di risultato.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco di Cernobbio

Con la richiesta in esame, viene posto alla Sezione un quesito in ordine alle modalità di funzionamento di uno dei controlli interni tipici, la valutazione dei dirigenti, e, in particolare, se l'ente possa procedere alla corresponsione al Segretario comunale dell'indennità di risultato riferita ad anni precedenti, nei quali non erano stati previsti criteri di valutazione dell'attività.

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire che, ovviamente, la scelta se procedere all'erogazione o meno dell'indennità di risultato relativa ad anni pregressi al Segretario comunale spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale, i quali, peraltro, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

La questione presenta particolare interesse poiché riguarda l'applicazione di istituti relativamente nuovi nell'ambito della disciplina dell'impiego con le pubbliche amministrazioni, fra loro strettamente collegati: il funzionamento del controllo interno noto come "*valutazione dei dirigenti*" e la corresponsione della retribuzione di risultato.

1) Nell'ambito del processo di riforma che a partire dai primi anni novanta del secolo scorso ha interessato il lavoro pubblico, uno degli aspetti salienti è stato quello di prevedere una significativa modifica del modello retributivo del

personale di livello dirigenziale, ancorando una parte della retribuzione al raggiungimento di specifici risultati connessi all'attività svolta. E' stata introdotta, quindi, la retribuzione di risultato che concorre a formare il complessivo trattamento economico. Non si tratta di un elemento retributivo fisso, predeterminato e continuativo ma di una voce variabile che, in base alle previsioni e secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, viene riconosciuta nei limiti nei quali il dirigente, nell'ambito dello svolgimento dei compiti che gli sono affidati, abbia raggiunto gli obiettivi che gli sono stati assegnati dall'amministrazione di appartenenza.

2) La previsione che una parte della retribuzione sia collegata al raggiungimento di specifici obiettivi ha comportato l'introduzione di un sistema di valutazione dell'attività dei dirigenti.

La questione è stata affrontata dal legislatore nell'ambito del recente complessivo processo di riforma del sistema dei controlli.

Infatti, la progressiva e profonda riorganizzazione dell'amministrazione pubblica, tuttora in atto, vede l'attribuzione di maggiori responsabilità ai dirigenti e l'individuazione di nuovi criteri di verifica dell'azione amministrativa dati dal perseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità, e, conseguentemente, è diventato fondamentale individuare dei meccanismi di "*misura dell'attività pubblica*" che permettano di verificare se gli obiettivi perseguiti sono raggiunti o meno.

Pertanto, sono state introdotte alcune tipologie di controlli interni, ritenute più rispondenti al perseguimento di dette finalità e la materia ha ricevuto, recentemente una compiuta disciplina, valevole per tutte le amministrazioni pubbliche¹.

Sono state individuate quattro forme di controllo interno: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, controllo strategico che, tendenzialmente, debbono essere adottate da tutte le amministrazioni pubbliche².

3) La valutazione dell'attività svolta dai dirigenti è elemento essenziale di verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascuno di essi, anche al fine di verificare se ciascuna branca dell'amministrazione nel suo complesso svolge l'attività di sua competenza in modo efficiente, efficace ed economico.

E' indubbio, quindi, che si sia venuta a creare una stretta correlazione fra l'assegnazione di specifici obiettivi ad ogni dirigente, la valutazione del risultato e

¹ La materia è stata disciplinata in modo organico dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286, emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 15 marzo 1997, n. 59. In precedenza, un primo abbozzo di disciplina è contenuto nella normativa che ha avviato il "processo di privatizzazione dell'impiego pubblico", all'art. 20 del d. lgs. n. 29 del 1993.

² L'art. 147 del T.U.E.L. prevede che ciascun ente, nell'ambito della sua autonomia, disciplini i controlli interni, fra i quali è specificamente prevista la valutazione delle "*prestazioni del personale con qualifica dirigenziale*".

il riconoscimento della *"retribuzione di risultato"*, che funge da elemento incentivante l'attività del singolo dirigente.

Il processo di valutazione presuppone l'individuazione di specifici obiettivi che ciascun dirigente deve perseguire nello svolgimento della sua attività, la parametrizzazione di un emolumento al raggiungimento di ciascuno di essi e una verifica, al termine del periodo di riferimento, dell'attività e il riconoscimento della voce retributiva nei limiti nei quali gli obiettivi sono stati raggiunti.

Questo meccanismo implica che gli obiettivi, le modalità di valutazione e l'entità della voce retributiva di risultato siano stabiliti prima dello svolgimento dell'attività oggetto di verifica.

3) Il più volte citato processo di riforma dell'amministrazione pubblica ha interessato anche la figura del Segretario comunale che, sia dal punto di vista normativo che contrattuale, è stato assimilato alla dirigenza pubblica.

Con specifico riferimento alla questione oggetto del quesito posto dal Sindaco del Comune di Cernobbio occorre mettere in luce che il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro che riguarda specificamente i Segretari Comunali e Provinciali disciplina in modo specifico la questione.

L'accordo collettivo siglato il 7 marzo 2008 relativo al Quadriennio normativo 1° gennaio 2002 – 31 dicembre 2005 ed i Bienni economici 2002 – 2003 e 2004 – 2005, all'articolo 5 prevede la retribuzione di risultato, rinviando per la concreta disciplina al precedente contratto collettivo, siglato il 16 maggio 2001.

Il CCNL concluso nel 2001, che si riferisce al quadriennio 1999 – 2001, prevede una disciplina analitica che, da un lato, individua fra le voci che compongono la retribuzione complessiva dei Segretari comunali la retribuzione di risultato (art. 37, lett. f) e, dall'altro, detta una precisa disciplina in ordine all'ammontare ed alle modalità di riconoscimento di quest'ultimo emolumento (art. 42).

La contrattazione collettiva prevede che si tratti di un *"compenso annuale ... correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati"* e che *"al fine della valutazione dei risultati conseguiti e dell'erogazione della relativa retribuzione ad essa correlata"* gli enti adottino la disciplina prevista dal d. lgs. n. 286 del 1999.

Emerge nitidamente, sia dalla disciplina di carattere generale che da quella specifica di settore, che la retribuzione di risultato è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all'attività svolta dal Dirigente, fissati in via preventiva dall'Amministrazione.

La corresponsione della stessa al di fuori dei parametri normativi e contrattuali sarebbe del tutto incongrua ed indebita.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
11 settembre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)