



Deliberazione n. FVG/ 29 /2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

I Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti, relatore
CONSIGLIERE: dott.ssa Emanuela Pesel

Deliberazione del 24 aprile 2018.

Comune di Faedis. Motivato avviso sul regime di utilizzo delle risorse del fondo per produttività.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 11 del 7 febbraio 2018, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 12 del 14 marzo 2018 relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Faedis, acquisita in data 8 marzo 2018 al n.1001 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità per l'Amministrazione di poter erogare le risorse del fondo per la produttività 2017 in assenza di una contrattazione tra le parti nel corso dello stesso anno;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.16 del 13 marzo 2018 con la quale è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Consigliere Fabrizio Picotti;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 24 del 24 aprile 2018 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 24 aprile 2018 presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella camera di consiglio il relatore Cons. Fabrizio Picotti

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Faedis formulava alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui rappresentava che il Comune, a fine 2017, aveva formalmente costituito il fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività relativo allo stesso anno, che era stato anche certificato dal revisore dei conti. A causa delle difficoltà connesse alla ripartizione delle competenze in materia di personale derivanti dall'avvio delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) ai sensi della l.r. 26/2014, il contratto integrativo non era stato però sottoscritto entro la data del 31.12.2017.

Alla luce di quanto disposto dal punto 5.2 del principio contabile 4.2 del D.lgs 118/2011, il Comune chiede se sia legittimo effettuare la contrattazione integrativa relativa al fondo 2017 nel corso dell'anno 2018 ed erogare quindi, oltre alle varie indennità, anche le risorse destinate alla produttività sulla base dei risultati conseguiti e certificati rispetto agli obiettivi che sono stati formalmente definiti a inizio 2017.

Sui requisiti di ammissibilità della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, si rende pertanto necessario verificarne l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (richiesta proveniente da un "Amministrazione controllata" e legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ammissibilità soggettiva.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di

vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Faedis, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante per la sua qualità di Sindaco.

Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

La Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione richiama il suo consolidato orientamento secondo cui la richiesta di motivato avviso in esame attiene alle materie della contabilità pubblica (cfr., ex multis, pareri FVG/51/2016/ PAR, FVG/133/2015/PAR, FVG/70/2015/PAR, FVG/51/2015/PAR, FVG/97/2014/PAR, FVG/53/2014/PAR, FVG/18/2014/PAR, FVG/17/2014/PAR), in quanto attiene 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 regionale e degli

Enti locali, anche ai fini della eventuale destinazione di risorse all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane. Si tratta, infatti, di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sui bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi.

Nel merito

È innanzitutto opportuno premettere che per gli enti locali del Friuli Venezia Giulia la contrattazione integrativa decentrata è disciplinata dal contratto collettivo del comparto unico del personale regionale e comunale del Friuli Venezia Giulia e in particolare dagli articoli 4, 20 e 21 del CCRL 1.8.2002 e dall'art. 24 del CCRL 26.11.2004, che vengono pertanto tenuti in considerazione ai fini del presente motivato avviso. È opportuno anche premettere che gli istituti economici e contrattuali di cui in questa sede si tratta dovranno essere inquadrati nell'imminente futuro in un diverso scenario ordinamentale conseguente alla riforma delle autonomie locali attualmente in fieri, come traspare anche dalla preintesa per il nuovo contratto collettivo regionale 2016 2018 del comparto unico all'esame della Sezione.

La richiesta del Comune di Faedis lascia intendere che il richiedente conosca i precedenti pareri di questa Sezione (e delle altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti) sulle modalità di fruizione delle risorse del fondo per la produttività.

Al quesito, focalizzato sul regime di corresponsione delle risorse variabili destinate alla produttività, è quindi sottesa un'interpretazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, punto 5.2, che condurrebbe a soluzioni diverse da quelle secondo cui tutti i presupposti per l'attribuzione del trattamento economico accessorio dipendente dalla produttività (e in particolare la stipula del contratto integrativo decentrato, cui il principio collega l'impegno delle obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante) debbono perfezionarsi entro l'anno di riferimento.

Per ragioni di chiarezza espositiva, ai fini che in questa sede interessano, il principio contabile può essere scomposto nelle seguenti cinque parti:

- 1) *“Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio”. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili”.*
- 2) L'interlocuzione istruttoria intercorsa con il Comune ha chiarito che il quesito poggia su una lettura del principio contabile che riconosce una decisiva rilevanza alla seguente seconda parte, secondo cui *“Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”.*
- 3) Il principio prevede di seguito che *“Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo*

alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo".

- 4) Il principio precisa anche che *"Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del D.Lgs. 165/2001, sono effettuate con riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce"*.
- 5) Infine stabilisce che *"In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale"*.

Pare quindi che la formulazione letterale del principio non abbia uno sviluppo lineare, in quanto la terza parte, espressamente riguardante la produttività, ha come presupposto l'intervenuta stipula del contratto integrativo decentrato, la cui assenza costituisce invece il presupposto della disciplina prevista dalla seconda parte. La prima e la quinta parte del principio si riferiscono invece, rispettivamente, all'ordinario, tempestivo e completo svolgimento dell'iter amministrativo contrattuale e all'ipotesi che nell'anno di riferimento non sia stato neanche costituito il fondo.

Il quesito valorizza quindi la seconda parte del principio, che prefigura una fattispecie in cui le risorse riguardanti il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività sono stanziare con un definitivo vincolo di destinazione nel bilancio dell'esercizio cui esse si riferiscono e, non potendo essere impegnate (per l'assenza del contratto integrativo decentrato), confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione. Gli elementi costitutivi e caratterizzanti questa fattispecie si rinvencono dunque nella previa costituzione del fondo nel corso dell'esercizio, nell'intervenuta emissione della certificazione dell'organo di revisione e soprattutto, per quanto qui rileva, nella mancata sottoscrizione del contratto decentrato entro la fine dell'esercizio (*"... nelle more della sottoscrizione del contratto ..."*), che peraltro, per lo stesso principio contabile costituisce, come sopra ricordato, presupposto indispensabile per l'impegno della spesa.

A questo specifico proposito è appena il caso di ricordare che, in coerenza con i pareri espressi anche da altre Sezioni regionali della Corte dei conti, questa Sezione ha finora sempre ritenuto indispensabile che l'intero procedimento si fosse perfezionato secondo la fisiologica consequenzialità degli atti ed entro l'anno di riferimento, dovendosi ritenere illegittima ogni attività svolta in sanatoria, oltre l'anno e in contrasto con il principio della necessità della preventiva assegnazione degli obiettivi e della verifica dell'avvenuto raggiungimento degli stessi. Nel motivato avviso espresso con la deliberazione n. 51/2016, questa Sezione ha infatti confermato il suo ampio sfavore verso l'utilizzo delle risorse dei progetti per la performance in difetto di una preventiva assegnazione degli obiettivi, richiamando a questo proposito le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia n. 287/2011/PAR, per il Veneto n. 161/2013/PAR, nonché i pareri resi dalla Sezione regionale di controllo per il Molise n. 218/2015/PAR e ancora dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263/2016/PAR. Quest'ultimo parere aveva tra l'altro specificato che, in assenza di sottoscrizione dell'accordo decentrato entro il 31 dicembre dell'esercizio di competenza, l'Ente non poteva impegnare le somme destinate al pagamento di specifici progetti e che, qualora non risultasse la determinazione di costituzione del fondo, le risorse variabili eventualmente accantonate costituivano economie di bilancio "libere", non potendo confluire nell'avanzo vincolato, dove doveva essere riportata solo la quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale e la parte stabile. Veniva inoltre operata una forte censura nei confronti della *"diffusa prassi, già invalsa prima dell'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità armonizzata, della cosiddetta contrattazione tardiva ovvero quella che interviene nell'esercizio successivo a quello di riferimento"* (cfr., in tal senso, deliberazione della Sezione

regionale di controllo per il Veneto n. 263/2016/PAR cit.).

Lo stesso ordine di idee è stato ribadito anche recentemente dalla Sezione di controllo della regione Molise. Con la deliberazione n. 15/2018 del 7 febbraio ultimo scorso, la suddetta Sezione di controllo ha infatti riaffermato che la corretta gestione del fondo comprende *“tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell’esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al “Fondo” potranno essere impegnate e liquidate*

La prima fase consiste nell’individuazione in bilancio delle risorse. A tale proposito si evidenzia che a finanziare il “Fondo” contribuiscono le risorse stabili così definite in quanto sono risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità (le principali fonti di alimentazione delle risorse stabili sono gli incrementi fissati dai CCNL) e le risorse variabili che, a differenza delle prime, hanno valenza annuale (tali risorse sono finanziate di anno in anno dall’ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio).

La seconda fase consiste nell’adozione dell’atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l’ammontare delle risorse. Tale atto,, deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell’organo di revisione.

La terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell’obbligazione. Infatti alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR).....

Da quanto detto emerge che solamente nel momento in cui si completa l’iter appena descritto l’ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

Anche in relazione alla seconda questione (da essa esaminata), relativa alla possibilità di considerare le somme riguardanti il “Fondo” come residui di fondo da trascinare nella CCDI degli anni successivi o, in alternativa, economie di bilancio, soccorre l’orientamento ormai pacifico di questa Sezione che ha già affrontato la tematica precisando che “nel caso di mancata costituzione del fondo nell’anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale” (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR, n. 166/2017/PAR e Sezione Controllo per il Veneto, n. 263/2016/PAR). Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del “Fondo”, in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell’avanzo vincolato e potrà essere spesa nell’anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa. Giova da ultimo evidenziare come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. parere MEF del 24 gennaio 2013)”.

Le caratteristiche del caso concreto (incertezze connesse all’avvio delle UTI) e la prospettazione del principio proveniente dal Comune, che trova anche riscontri in dottrina, pare richiedere nel merito qualche considerazione ulteriore rispetto a quelle sviluppate nei precedenti pareri.

Ai fini che rilevano in questa sede pare infatti necessario considerare che l’istituto del trattamento economico basato sulla produttività rinviene la propria causa nella contiguità che sussiste tra la tutela di specifici interessi pubblici previsti dalla programmazione dell’ente e l’incentivazione riconosciuta ai dipendenti ai fini del migliore perseguimento di quegli stessi interessi, nel senso che essi rivestono per l’ente un’importanza tale da giustificare la loro individuazione quali specifici obiettivi di prestazioni individuali o collettive meritevoli di specifica

retribuzione (produttività). La tutela di un siffatto interesse pubblico richiede la previa individuazione delle risorse, degli obiettivi e una tempestiva loro assegnazione ai dipendenti individuati, con la conseguenza che rimangono quindi interdetti un uso indistinto delle risorse e una loro distribuzione "a pioggia" slegata da una valutazione sull'effettivo raggiungimento dell'obiettivo.

Nello stesso senso, la necessità che l'intero percorso amministrativo e contrattuale si perfezioni entro l'anno con la stipula del contratto decentrato integrativo risponde alla primaria esigenza di garantire sia l'effettività della programmazione dell'ente, cui è connessa (di regola) l'annualità delle risorse a disposizione, sia un utile perseguimento dei suoi obiettivi. In altri termini, non si può trascurare che le prestazioni richieste ai dipendenti e gli obiettivi loro assegnati rappresentano in primo luogo interessi e obiettivi dell'ente stesso. Una mancata o tardiva contrattazione integrativa, nella misura in cui essa costituisce presupposto per il perseguimento e il raggiungimento degli obiettivi, nella sostanza svilisce le finalità sottese all'istituto ora in parola e compromette o rischia di compromettere il raggiungimento dei risultati attesi.

L'esigenza della tutela dell'interesse pubblico sotteso alla contrattazione integrativa emerge con chiarezza dalla previsione di cui al terzo comma dell'art. 40 bis del d.lgs. 165/2001, che impone agli organi di revisione degli enti di certificare le relazioni annuali che le Amministrazioni sono tenute a inviare al MEF al fine di consentire non solo di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in ordine alla consistenza e all'evoluzione delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ma anche di accertare l'effettiva valorizzazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito e alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

Ne consegue che l'interpretazione della seconda parte del principio contabile, dalla quale muove il quesito comunale, dovrebbe in ogni caso riferirsi a una fattispecie in cui, pur in assenza del contratto integrativo decentrato, sussistano tutti i requisiti sostanziali per la corresponsione del trattamento economico incentivante di cui sopra si è detto: oltre a un'adeguata, formale e definitiva costituzione del fondo per la produttività in tutte le sue componenti, qualitative e quantitative, e alla certificazione dell'organo di revisione, 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. 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.

E' evidente che la soluzione testé ipotizzata è strettamente dipendente dal significato e dall'effettivo oggetto del contratto integrativo decentrato, che potrebbe anche avere contenuti diversi presso i vari enti. In altri termini, siffatta soluzione sarebbe praticabile solo qualora alla contrattazione integrativa decentrata non fosse rimessa la determinazione di quei presupposti essenziali alla cui esistenza è subordinato il trattamento economico di cui in questa sede si discute.

L'approfondimento del caso concreto, a questo proposito, ha ad esempio evidenziato che la contrattazione integrativa del comune riferita al 2016 (conclusasi entro il 31 dicembre) ha concretamente inciso sull'articolazione definitiva delle componenti del fondo, prevedendo un incremento dello stanziamento per le progressioni orizzontali nonché un incremento, nella misura massima consentita, delle risorse destinate alla retribuzione del lavoro straordinario, riconoscendo quindi un carattere di non definitività alle precedenti quantificazioni e ripartizioni del fondo

operate in sede amministrativa.

In linea generale si deve considerare che l'oggetto fondamentale del contratto integrativo decentrato non è la quantificazione delle risorse di cui dispone il fondo (che è rimessa alla valutazione dell'Amministrazione, nel rispetto e con i limiti delle specifiche norme che la disciplinano), ma la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse, dei criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione e, sempre a livello di fissazione dei criteri di sistema, di altri argomenti connessi alle prestazioni lavorative dei dipendenti (formazione, sicurezza, orario di lavoro e altro). Per contro, si può osservare che esulano dal contratto integrativo decentrato l'individuazione degli obiettivi, la determinazione del loro valore, l'individuazione del personale da coinvolgere, la fissazione dei criteri di valutazione, in un quadro generale in cui la quantificazione delle risorse destinabili alla produttività, di cui in questa sede esclusivamente si tratta, ha di regola un carattere residuale.

Nei fatti, il supplemento istruttorio che, a fronte delle peculiarità del caso concreto, la Sezione ha ritenuto di dover svolgere presso il Comune richiedente ha accertato, anche sulla base del parere rilasciato dal revisore dei conti del Comune in data 19 dicembre 2017, che il fondo per la produttività è stato formalmente costituito in data 4.12.2017 con determina n. 115 del responsabile del servizio finanziario, successivamente integrata; che il fondo stesso, complessivamente quantificato in € 50.634,67 di cui € 39.924,64 per risorse stabili ed € 10.710,03 per risorse variabili, trova adeguata copertura nel bilancio di previsione per l'anno 2017 approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 11 del 16.6.2017; che in data 4.5.2017 la Conferenza dei sindaci di Faedis e di Attimis, cointeressati da una gestione associata di funzioni e servizi, nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione aveva già approvato in via provvisoria il Piano delle risorse e degli obiettivi, contenente gli obiettivi per il Segretario comunale, per i responsabili dei vari settori nonché le schede di valutazione delle prestazioni dei titolari di posizione organizzativa, ai fini della corresponsione della quota dell'indennità di risultato, e il programma dei Piani di lavoro e progetti obiettivo per gli uffici; che gli obiettivi stessi erano stati tempestivamente comunicati ai singoli destinatari; che l'organo di revisione si è espresso sulla congruità e regolarità del fondo in data 19.12.2017.

Conclusivamente, si ritiene che una risposta positiva al quesito del Comune di Faedis possa essere formulata solo ed esclusivamente qualora il contratto integrativo avesse un contenuto meramente e del tutto ricognitivo di decisioni e scelte già operate in sede amministrativa, in presenza dei presupposti su cui si fonda l'interpretazione (della seconda parte) del principio contabile qui esaminato ivi compresa l'allocazione vincolata delle risorse de quibus nel risultato di amministrazione, al cui regime esse rimarrebbero assoggettate anche ai fini di finanza pubblica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Faedis, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 24 aprile 2018.

il Relatore

F.to Fabrizio Picotti

il Presidente

F.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 24 maggio 2018.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Leddi Pasian