

Deliberazione n. 1/2018/PAR



Repubblica Italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere
Dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere
Dott.ssa Michela Muti	Primo Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 20 dicembre 2017,

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cardedu trasmessa con nota del Consiglio delle Autonomie Locali n. 655 del 30 ottobre 2017;

Vista la nota di assegnazione prot. n.69370200 del 22 novembre 2017, con cui il Referendario Michela Muti veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

Vista la nota n. 69937497 del 18 dicembre 2017, con cui il Magistrato istruttore, Referendario Michela Muti, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 23 del 19 dicembre 2017, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore, Primo Referendario Michela Muti;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune Cardedu ha richiesto alla Sezione del controllo un articolato parere relativo all'adozione del Piano esecutivo di gestione (Peg) e all'adozione del Piano delle Performance e alla applicabilità delle sanzioni di cui all'art.10, comma 5, del decreto legislativo n. 150/2009.

A tal fine, premesso che:

- che il D.Lgs. 118/2011 ha inciso sulla nuova disposizione dell'art. 169 del Tuel e in particolare sul comma 3-bis secondo cui *"il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano delle performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel Peg"*;
- il legislatore ha esteso l'obbligo di adozione del Peg ai Comuni superiori ai 5 mila abitanti;
- in merito all'apparato sanzionatorio la normativa Tuel richiama espressamente le disposizioni di cui all'art. 10 del D.lgs. 150/2009, e, in modo particolare il comma 5.

Dato quindi atto non vi sarebbero procedimenti giurisdizionali in corso, e rilevata *"l'incertezza sull'interpretazione dell'art. 169 del TUEL, in particolare sul comma 3-bis in riferimento al rimando operato alla norma sanzionatoria di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009"*

n. 150, e, in particolare, per quel che qui interessa, il suo comma 5", il Sindaco richiede:

- *"in primo luogo se, posto che l'obbligo di adozione del Piano esecutivo di gestione (Peg) è attualmente imposto ai Comuni superiori ai 5mila abitanti, i Comuni con popolazione inferiore a tale soglia demografica siano esentati dall'obbligo di adozione del Piano Performance;*
- *in secondo luogo, con quali modalità deve intendersi eventualmente applicabile la sanzione prevista dall'articolo 10, comma 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, sotto il profilo della decorrenza temporale e della durata del divieto ivi disciplinato (di erogazione delle retribuzioni di risultato ai dirigenti, nonché procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati) e del soggetto competente all'irrogazione della sanzione".*

Il Consiglio della Autonomie Locali ha trasmesso la richiesta di parere alla Sezione Regionale della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 7, co 8°, Legge n. 131 del 2003.

CONSIDERATO

1. Il parere è stato richiesto ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, dal Sindaco del Comune di Cardedu ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato dalla legge ed è stata ritualmente trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

2. Con riferimento all'ammissibilità oggettiva, come noto la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della

finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

L'oggetto dell'attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, "...la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Inoltre, secondo la costante interpretazione della Corte dei conti, la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici, ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede giurisdizionale, o di altre giudici. Non è, quindi, ammessa la valutazione di atti o casi specifici che potrebbe determinare interferenze con le funzioni assegnate alla Corte dei Conti e ad altre magistrature.

Ciò posto, la questione prospettata è parzialmente ammissibile sul piano oggettivo, in quanto la Sezione non può entrare nel merito della questione gestionale specifica proposta dall'Ente, ma potrà fornire soltanto alcune precisazioni di carattere generale ed astratto sulla normativa che disciplina il ciclo delle performance nella pubblica amministrazione.

Come noto l'articolo 10 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 recante

“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, è stato recentemente modificato dall’art. 8 del D.L. 74/2017, che ha rafforzato la disciplina prevista dal comma 5. L’articolo 10 ora prevede che:

“1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno:

a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

b) entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

1-bis. Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all'articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al

rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo.

1-ter. Il Piano della performance di cui al comma 1, lettera a), è predisposto a seguito della presentazione alle Camere del documento di economia e finanza, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il Piano delle performance è adottato non oltre il termine di cui al comma 1, lettera a), in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

- OMISSIS -

5. 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. "

Come è già stato evidenziato da questa Corte, significative modificazioni normative sono state introdotte dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come

novellato da ultimo dal D.Lgs. n.126 del 2014, riguardo all'art.169 del TUEL ed in particolare al comma 3-bis del medesimo, che ha prescritto *"Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG"*.

Il legislatore ha esteso l'obbligo di adozione del PEG ai Comuni superiori ai 5.000 abitanti (precedentemente il limite era di 15.000 abitanti), mentre per quelli con popolazione inferiore a tale soglia demografica vale la rilevazione unitaria dei fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'art. 157, comma 1-bis. Qualora sia constatata la mancata adozione del Piano della performance e/o del PEG (nel caso in cui l'Ente abbia superato i 5000 abitanti) e nel caso in cui sia anche state effettuate assunzioni, resterà riservato ai competenti organi della Corte dei Conti la valutazione circa eventuali profili di responsabilità erariale. (in tal senso, Sezione controllo Lazio, delibera n. 5/2017).

Occorre inoltre rilevare che, così come specificato dal Principio contabile concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1), i cui principi si intendono qui richiamati, il piano esecutivo di gestione (PEG) è il documento che permette di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del Documento Unico di Programmazione (DUP).

Gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti, per cui è facoltativa l'adozione del PEG, devono comunque dare attuazione a quanto previsto dal d.lgs. 118/2011 e, per come previsto dallo stesso principio contabile contenuto nell'allegato 4/1 citato, predispongono il Documento unico di programmazione semplificato che, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, tenendo conto

della situazione socio economica del proprio territorio, individua le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato. Nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente richiesti dal legislatore. Il Principio contabile fa riferimento espresso, a titolo solo esemplificativo, alla possibilità di redigere piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, comma 4, del D.L. n. 98/2011 - legge n. 111/2011.

Infine, come è già stato rilevato da questa Corte (Deliberazione n. 369/2017/Veneto), si rammenta, altresì, che il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 recante *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, all'articolo 10 rubricato *"Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"* dispone che: *"1. Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:*

a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

2. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei

flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.

3. Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

4. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

5. Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32".

Al successivo comma 6 si prevede, poi, che: "6. Ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 150 del 2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro

osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Alla luce di quanto sopra richiamato si può desumere che anche i Comuni inferiori ai 5 mila abitanti, pur non essendo tenuti all'adozione del PEG, devono redigere il piano delle Performance. Data la ridotta dimensione dell'ente, che comporta una minima dotazione di personale e spazi angusti nella programmazione della spesa, si tratta di una programmazione minimale, ma comunque necessaria in quanto le norme in materia non hanno previsto aree di esenzione.

L'adozione del piano, per tutti gli enti locali, è condizione necessaria per l'esercizio della facoltà assunzionale negli esercizi finanziari a venire. Inoltre *"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"* (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 161/PAR/2013; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 123/PAR/2013 e 15/PAR/2016).

L'eventuale accertamento della mancata adozione del Piano della Performance (e del Peg per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti), può comportare, inoltre, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che ne risultino responsabili.

Tutto ciò premesso la Sezione

D E L I B E R A

Nelle considerazioni e osservazioni esposte è il parere della Sezione.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco e al Segretario Generale del Comune di Cardedu, e al Presidente del Consiglio

delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 dicembre 2017.

Il Magistrato Relatore

(Michela Muti)

IL PRESIDENTE

(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 9 Gennaio 2018

IL DIRIGENTE

(Dott. Paolo Carrus)