

Dirigenza – Salario accessorio

Erogazione illegittima dell'indennità di risultato: risponde di danno anche l'OIV

di Federica Caponi - Consulente della Corte dei conti - Procura Regionale, sez. giur. Veneto, esperta in gestione e organizzazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione e Manuela Ricoveri - Esperta in organizzazione nella Pubblica Amministrazione

La retribuzione di risultato, erogata ai dirigenti prescindendo del tutto dalla fissazione di obiettivi specifici, dal monitoraggio dell'andamento delle attività e dalla verifica dei risultati raggiunti, si configura quale erogazione di una premialità aggiuntiva non giustificata e, quindi, produttiva di danno erariale. I giudici contabili hanno ritenuto responsabile di tale danno l'organo esecutivo, che non aveva assegnato gli obiettivi e non aveva vigilato sull'attuazione del sistema legale di assegnazione della retribuzione di risultato, il direttore generale che aveva dato impulso al riconoscimento e all'attribuzione di tale indennità, ma anche i componenti del nucleo di valutazione che avevano valutato positivamente il raggiungimento di obiettivi mai definiti, né assegnati.

L'indennità di risultato è una componente della retribuzione che va remunerare la "prestazione" lavorativa in funzione dei risultati raggiunti e delle competenze (c.d. *skill evaluation*).

I criteri per la sua erogazione devono quindi essere determinati preventivamente, così come preventivamente devono essere determinati gli obiettivi, al cui conseguimento è inderogabilmente condizionata la percezione della retribuzione di risultato.

Questo il principio chiarito dalla Corte dei conti, sez. giur. Sicilia, con la sentenza n. 355 depositata il 19 aprile 2018.

Il caso di specie

La questione sottoposta ai giudici contabili riguarda l'accertamento della totale disapplicazione delle regole concernenti l'erogazione del salario accessorio dei dirigenti.

I dirigenti di un Istituto Autonomo Case Popolari - IACP, nel corso di una riunione tenutasi in assenza della parte pubblica, avevano individuato le risorse da destinare al fondo per la dirigenza e l'ammontare delle retribuzioni di posizione per i posti da loro ricoperti.

Successivamente, il Consiglio di amministrazione dell'Ente aveva ratificato l'operato della dirigenza senza tuttavia procedere alla costituzione del Fondo per la dirigenza, con la conseguenza che nessuna verifica era stata effettuata, nemmeno negli anni successivi, sulla correttezza di tale quantificazione, né il fondo era stato mai ridotto a fronte della progressiva riduzione del numero di dirigenti in servizio. Inoltre, anche l'erogazione della retribuzione di risultato era avvenuta prescindendo dall'assegnazione degli obiettivi, dal monitoraggio dell'andamento dell'attività e dalla verifica dei risultati raggiunti.

Era emerso, infatti, che il Nucleo di valutazione non aveva confrontato obiettivi e risultati, come avrebbe dovuto essere, ma aveva valutato la dirigenza sulla base di colloqui diretti e delle relazioni redatte dagli stessi sull'attività svolta.

In definitiva, i componenti del nucleo di valutazione avevano valutato positivamente il raggiungimento di obiettivi in realtà mai fissati.

Sul punto, è necessario evidenziare che nell'ambito del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni, il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (come riformato dal D.Lgs. n. 74/2017) riserva agli

Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV) o Nuclei di valutazione, un ruolo fondamentale nel processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti e nell'adempimento degli obblighi di integrità e trasparenza imposti alle Amministrazioni.

L'OIV è l'organo competente a valutare annualmente l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei servizi in ordine al conseguimento degli obiettivi affidati, ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato.

Come evidenziato dai giudici contabili, i componenti del Nucleo, in assenza della preventiva fissazione degli obiettivi, avrebbero dovuto eccepire l'impossibilità di procedere all'erogazione dell'indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti.

Diversamente, è stata disattesa - all'evidenza, anche logicamente - la stretta relazione funzionale tra l'assegnazione degli obiettivi e l'erogazione della retribuzione accessoria rispetto al trattamento fondamentale, che è il fondamento della legittimità dell'incentivazione.

Va osservato, infatti che la retribuzione di risultato ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso.

A questi fini, il personale viene stimolato nella prospettiva, appunto, di conseguire tale indennità per intensificare e migliorare il rendimento della prestazione lavorativa.

Il trattamento economico accessorio della dirigenza

La struttura retributiva del personale pubblico è articolata nel trattamento economico fondamentale e in quello accessorio.

Quest'ultimo, per quanto riguarda specificamente i dirigenti, è correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti (art. 24, D.Lgs. n. 165/2001), con la conseguente tipica scomposizione, recepita dai contratti collettivi, in due distinte voci retributive:

a) la retribuzione di posizione, finalizzata a valorizzare il ruolo organizzativo svolto dal dirigente in relazione alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità gestionali;

b) la retribuzione di risultato, correlata all'effettivo grado di raggiungimento degli specifici obiettivi annuali preventivamente definiti e assegnati dall'amministrazione.

All'indomani dell'avvio della seconda fase della privatizzazione del pubblico impiego che, come noto, ha

dato centralità alla responsabilizzazione dei dirigenti e al loro orientamento al risultato, il CCNL 23 dicembre 1999 ha provveduto a disciplinare le modalità di finanziamento e di erogazione del trattamento accessorio della dirigenza alla luce di tali finalità.

L'art. 26 ha individuato le risorse che possono andare a finanziare il trattamento accessorio della dirigenza (comma 1), stabilendo, altresì, a quali condizioni tali risorse possano essere incrementate, previa verifica rimessa alla contrattazione decentrata integrativa (o alla concertazione; cfr. art. 4, richiamato dall'art. 26, comma 6).

Gli enti datori di lavoro sono, inoltre, chiamati a individuare la quota di tali risorse da destinare alla retribuzione di risultato (art. 28).

L'art. 27, rubricato "retribuzione di posizione", ha poi stabilito che "gli enti determinano i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne", fissando il valore di tale indennità entro i valori minimi e massimi definiti dalla contrattazione collettiva e ferma restando la disponibilità delle risorse di cui all'art. 26.

L'art. 29, rubricato "retribuzione di risultato", ha rimesso all'ente datore di lavoro la definizione dei criteri per la determinazione e l'erogazione annuale della retribuzione di risultato, fermo restando che "la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 29/1993 - ora art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001 - e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art. 23 del CCNL del 10 aprile 1996 come sostituito dall'art. 14", ovvero dei sistemi di verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti, definiti dagli stessi enti in coerenza con il D.Lgs. n. 150/2009, come modificato dal D.Lgs. n. 74/2017.

Alla contrattazione collettiva decentrata viene rimessa la verifica della sussistenza delle condizioni per l'incremento delle risorse destinate al fondo per il trattamento accessorio della dirigenza, ai sensi dell'art. 26, commi 3, 4 e 5, nonché la definizione dei criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e di risultato (art. 4).

La retribuzione di posizione, in particolare, va a remunerare la "posizione" di lavoro ("job evaluation"), ovvero traduce in termini economici la complessità

della funzione dirigenziale svolta, tenuto conto di parametri quali la collocazione nella struttura, la complessità organizzativa e le connesse responsabilità gestionali interne ed esterne.

L'erogazione di tale componente accessoria presuppone la definizione della graduazione delle funzioni, alla quale deve provvedere l'amministrazione datrice di lavoro.

La giurisprudenza è infatti concorde nel qualificare l'atto di graduazione (ovvero, di pesatura) come un provvedimento amministrativo discrezionale di macro-organizzazione, di natura costitutiva e non meramente ricognitiva delle funzioni svolte dai dirigenti, in quanto presupposto indefettibile ai fini della corresponsione dell'indennità di posizione (Consiglio di Stato, 21 luglio 2000, n. 4072).

Quanto alla retribuzione di risultato, invece, il relativo riconoscimento presuppone la sussistenza di determinati presupposti, non altrimenti surrogabili:

- la preventiva fissazione degli obiettivi annuali per i dirigenti;

- la certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con tali obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione istituiti dagli enti.

Il quadro normativo di riferimento impone una "misurazione dell'azione amministrativa", basata sulla "costruzione di obiettivi", alla luce di un sistema di indicatori di attività" e di "valutazione dei risultati della gestione".

In questa ottica, le somme corrisposte in assenza di ogni preventiva procedura di valutazione, sull'operato del dirigente (e sui relativi risultati), rappresentano una evidente elusione della finalità di incentivazione della produttività, la quale richiede, invece, la preventiva e adeguata programmazione di ciò che deve essere realizzato in più.

In assenza di tale preventiva programmazione e definizione si determina una chiara ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

La determinazione degli obiettivi

La giurisprudenza della Corte dei conti ha da tempo stabilito il principio secondo cui la retribuzione di risultato ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell'Ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso.

L'attività del dirigente, dunque, deve essere valutata in relazione agli obiettivi assegnati, che devono

essere specifici e predeterminati rispetto al periodo di valutazione.

Ciò ai fini del rispetto del principio del riconoscimento della retribuzione di risultato all'esito di processi di valutazione dei risultati dell'attività dirigenziale in relazione ad obiettivi previamente stabiliti, chiari, concreti e misurabili sulla base di specifici indicatori di *performance*, con conseguente assoluto divieto di corresponsione generalizzata di emolumenti accessori (c.d. "corresponsione di emolumenti a pioggia").

La giurisprudenza, sia amministrativa che contabile, è univoca nel ritenere la predeterminazione degli obiettivi l'antecedente logico-giuridico necessario alla fase valutativa, a sua volta decisiva per la positiva determinazione della erogazione dell'indennità di risultato (Consiglio di Stato, sent. n. 472/2014; Consiglio di Stato, sent. n. 131/2009; Corte dei conti, sez. Veneto, sent. n. 71/2018; Corte dei conti, sez. Basilicata, sent. n. 48/2016; Corte dei conti, sez. Veneto, sent. n. 481/2009). L'indennità di risultato, infatti, ha carattere premiale, visto che la relativa attribuzione dipende dalla positiva valutazione dei risultati delle attività svolte dal dirigente.

Si tratta, quindi, di un emolumento che certamente non è suscettibile di corresponsione "automatica", non preceduta cioè dalla suddetta verifica, come emblematicamente dimostrano i molteplici provvedimenti di condanna emanati dalla Corte dei conti per la avvenuta attribuzione della indennità di risultato in assenza del raggiungimento e/o della indicazione degli obiettivi (Corte dei conti, sez. Basilicata, sent. n. 48/2016).

In assenza di una reale predeterminazione degli obiettivi, ulteriori e diversi da quelli riconducibili all'ordinaria attività dirigenziale, l'amministrazione non può riconoscere e, dunque, erogare alcuna indennità di risultato.

Come affermato dalla Cass. con la sentenza 31 gennaio 2018, n. 2462, mentre la qualifica dirigenziale costituisce la ragion d'essere del trattamento economico fondamentale, la retribuzione di posizione riflette il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione e corrisponde all'apporto del dirigente in termini di produttività o redditività della sua prestazione.

Pertanto, ai fini della concreta possibilità di erogazione della retribuzione di risultato è necessaria un'attenta valutazione delle attività svolte e dell'effettivo conseguimento dei risultati conseguiti in relazione ai concreti obiettivi annualmente assegnati.

Va, infine, ricordato che è comunque esclusa la possibilità di interventi in sanatoria, nel senso cioè dell'adozione dei presupposti necessari previsti dalla

disciplina contrattuale solo in via successiva rispetto al momento del riconoscimento e della erogazione della stessa. Non esistono, infatti, norme contrattuali che prevedano una valutazione ed una erogazione retroattiva della retribuzione di risultato, data la specifica funzione attribuita a tale voce retributiva. Ugualmente impedisce l'erogazione della retribuzione di risultato, la mancanza di ogni valutazione o una valutazione non positiva, delle attività e dei risultati conseguiti.

Nella sentenza in commento, il principio di rilievo, affermato dai giudici contabili di rilievo attiene all'aver riconosciuto la responsabilità del Nucleo di valutazione.

Il sistema della *performance*, e non solo ormai, ha riconosciuto un ruolo centrale a tale organismo, ma fino ad oggi non era stato ritenuto responsabile in caso di danno erariale.

La valutazione della prestazione apicale richiede, non solo particolare competenza, ma anche una particolare cura.

I giudici contabili hanno qualificato gravemente colposa la condotta dei componenti del Nucleo che hanno espresso delle valutazioni positive sull'operato dei dirigenti dell'Istituto, in assenza della preventiva fissazione degli obiettivi, assegnando dei punteggi in maniera del tutto ingiustificata, mentre avrebbero dovuto piuttosto eccepire l'impossibilità di procedere all'erogazione dell'indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti.

Né può ritenersi che il nesso di causalità, tra l'operato del Nucleo e il danno arrecato all'Istituto, sia stato interrotto dal successivo provvedimento di liquidazione delle somme, adottato dal direttore, potendo quest'ultimo al più influire sulla quantificazione del danno.

La Corte ha anche precisato che a seguito della valutazione effettuata dal Nucleo, tale valutazione non può essere diversamente utilizzata o interpretata in fase di liquidazione della retribuzione di risultato, data la competenza a effettuare la valutazione riconosciuta a tale organismo.