



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

\*riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza dell'8 giugno 2021**

**Richiesta di parere dell'Unione Terre d'Acqua (BO)**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Commissario straordinario dell'Unione Terre d'acqua (BO) e trasmessa direttamente a questa Sezione in data 9 aprile 2021;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna del 18 maggio 2021.

Vista l'ordinanza presidenziale n. 66 dell'8 giugno 2021, con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio odierna;

Udite nella camera di consiglio le relatrici consigliere Gerarda Maria Pantalone e referendario Ilaria Pais Greco;

### **Fatto**

**1.** Il Commissario Straordinario dell'Unione Terre d'acqua, nominato con decreto del Ministro dell'Interno del 19/2/2021, rivolge a questa Sezione regionale di controllo, una richiesta di parere relativa alla *"possibilità di riconoscere quale salario accessorio al personale dipendente non dirigente dell'Unione, in aggiunta alle voci indennitarie comprovabili ed entro i limiti previsti dal bilancio di previsione 2020/22, gli stanziamenti generalmente destinati a specifiche progettualità, allorché non siano stati tempestivamente adottati i presupposti documentati programmatori"*.

**1.1.** Il Commissario rappresenta che, stante la mancata approvazione, nell'anno solare 2020, da parte dell'Unione, del bilancio previsionale 2020/2022, e dei discendenti piano esecutivo di gestione e piano della *performance*, non è stato possibile costituire tempestivamente il fondo per le risorse decentrate per l'esercizio 2020 ed avviare le trattative con le organizzazioni sindacali per la definizione dei criteri per il riparto delle voci di salario accessorio.

Dà poi atto della successiva approvazione, in data 19 febbraio del 2021, da parte del commissario *ad acta*, del bilancio previsionale triennale che annovera, nella Missione I (Servizi istituzionali, generali e di gestione), Programma 10 (risorse

Umane), Titolo I (Spese correnti), lo stanziamento di 1.406.988,05 euro, comprensivo del fondo per il salario accessorio per il personale dipendente.

**1.2.** Riferendosi all'accordo per l'utilizzazione del fondo per il salario accessorio costituito nel 2019, rileva che lo stesso è comprensivo oltre che di voci indennitarie correlate a funzioni, responsabilità e mansioni verificabili *ex post* (quali indennità condizioni di lavoro, per articolazione di lavoro in turni e reperibilità nonché di servizio esterno e di funzione per il personale di polizia locale, indennità per particolari responsabilità e quote spettanti da risorse ex art. 43 l. 449/1997) anche a progetti tesi al miglioramento del servizio per il personale che, per incapacità programmatica dell'ente, sono mancati nell'anno 2020.

**2.** Svolta la suddetta premessa, il Commissario straordinario dell'Unione, dando conto di specifici quesiti posti dalle organizzazioni sindacali rappresentative dei dipendenti, rivolge la richiesta di parere alla Sezione nei termini indicati.

## **Diritto**

### **1. Ammissibilità**

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge. A tal riguardo deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"*. In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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 e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

## **2. Ammissibilità soggettiva**

La richiesta di parere è presentata da un'Unione di comuni e sottoscritta dal Commissario straordinario dell'ente nominato, con Decreto del Ministro dell'Interno del 19.2.2021, per la provvisoria gestione dell'Unione, il cui consiglio è stato sciolto, per effetto dello stesso decreto, a seguito della mancata approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020/2022.

L'Unione non è espressamente inclusa tra gli enti che a norma dell'art 7, comma 8 della legge 131/2003 possono chiedere pareri alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

La legittimazione soggettiva dell'Unione a richiedere pareri alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è stata affermata, su ordinanza di rimessione di questa Sezione regionale di controllo, dalla Sezione delle autonomie nell'arecentedelibera1/SEZAUT/2021/QMIG con l'affermazione del principio di diritto per cui "L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa".

In base al principio di diritto affermato dalla Sezione delle autonomie e in linea con l'indirizzo della successiva deliberazione n. 51/2021/INPR della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna, che ha declinato le modalità di presentazione dei quesiti da parte delle Unioni, nella fattispecie, l'Unione Terre d'acqua è legittimata a richiedere il parere.

La richiesta, inoltre, è stata sottoscritta dal Commissario straordinario, organo legittimato a rappresentare l'ente.

## **3. Ammissibilità oggettiva**

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere è ammissibile, in quanto la questione posta all'esame della Corte attiene alla materia della contabilità pubblica, e tuttavia, non essendo formulata in termini generali e astratti e rischiando di condurre a valutazioni proprie di altro ordine giurisdizionale, impone a questa Sezione di declinare la risposta al requisito astraendo dal caso concreto

e lasciando così all'ente, nell'esercizio della propria autonomia e responsabilità, ogni valutazione di competenza.

### **3.1. Attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica**

3.1.1. Quanto al primo aspetto, occorre delineare i contorni della materia "contabilità pubblica", come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo, 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, ha delineato, con la deliberazione n. 54/2010, una nozione unitaria 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; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

3.2.2 Facendo applicazione del principio che precede, deve ritenersi che, nel caso che occupa, la riconoscibilità al personale di un ente degli stanziamenti del fondo risorse decentrate generalmente destinati a specifiche progettualità, in assenza di tempestiva adozione dei presupposti documenti programmatori, rappresenta questione potenzialmente idonea a incidere sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente medesimo attese le maggiori spese che comporterebbe l'inclusione nel Fondo dell'esercizio in corso di voci che non sono state stanziare nell'esercizio precedente stante la mancata adozione da parte dell'ente dei presupposti documenti programmatori.

### **3.2 Generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte**

3.2.1 Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità – quello della generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte –, il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto; va pertanto esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che potrebbe determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

3.2.2 Tanto premesso, epurata la richiesta di ogni profilo di concretezza il ritaglio della questione nei suoi termini generali ed astratti deve incentrarsi sulla "riconoscibilità al personale di un ente di voci del trattamento accessorio in assenza degli atti che ne costituiscono necessario presupposto".

### **3.3 Non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni**

Venendo, poi, all'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva, consistente non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo in determinate materie, il Collegio si atterrà alla valutazione della fattispecie astraendo, come detto, dal caso concreto, onde evitare di impingere in valutazioni di competenza della Magistratura del lavoro, cui è attribuita la giurisdizione sulle controversie in materia di pubblico impiego c.d. "privatizzato".

## **4. Nel merito**

**4.1** La questione su cui la Sezione pone il *focus* riguarda la possibilità di erogare, quale salario accessorio al personale dipendente non dirigente di un ente, gli stanziamenti generalmente destinati a specifiche progettualità (Progetti di miglioramento quali-quantitativi per il personale), allorché non siano stati tempestivamente adottati i presupposti documenti programmatori.

4.1.1 In base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del d.lgs. n. 118/2011, la giurisprudenza contabile<sup>1</sup> ha avuto occasione di evidenziare che il

---

<sup>1</sup> In termini Sezione regionale di controllo per il Piemonte 182/2019/SRCPIE/PAR.

procedimento relativo alla corretta gestione del fondo risorse decentrate comprende tre fasi obbligatorie e consecutive che, solo se adempiute correttamente nell'esercizio di riferimento, consentono di impegnare e liquidare le risorse del fondo stesso:

- stanziamento nel bilancio di esercizio delle risorse per il trattamento accessorio per il personale;
- costituzione, entro la prima parte dell'esercizio di riferimento, del fondo tramite il quale tali risorse, stabili e variabili, sono vincolate al trattamento accessorio e sono altresì quantificate nonché certificate dall'organo di revisione dell'ente;
- sottoscrizione, entro il medesimo periodo, del contratto decentrato annuale che rappresenta il titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione dell'ente che, in base al principio della competenza finanziaria potenziata, è registrata all'atto della sottoscrizione del contratto e imputata contabilmente, nel fondo pluriennale vincolato, agli esercizi in cui la medesima obbligazione viene a scadenza o diviene esigibile.

4.1.2. Esclusivamente all'esito di tale procedimento, che deve concludersi non solo entro l'anno ma, auspicabilmente, nella prima parte dell'esercizio di riferimento (cfr. Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 201/2019/PAR) onde consentire l'attribuzione delle indennità fisse da destinarsi e la previsione della quota/obiettivi da liquidarsi in base ai risultati raggiunti, risulta erogabile il trattamento accessorio al personale dipendente.

L'art. 68 del CCNL Funzioni locali del 21.05.2018 per il quale sono rese disponibili, al personale beneficiario delle stesse negli anni precedenti, *"eventuali risorse residue di cui all'art. 67, commi 1 e 2 [ovvero le residue risorse stabili], non integralmente utilizzate in anni precedenti, nel rispetto delle disposizioni in materia contabile"*, prevede che solo le risorse (stabili), incluse nel fondo ma non utilizzate né più utilizzabili nell'esercizio di riferimento, possano essere trasportate nei fondi degli anni successivi, dovendo essere qualificate in tal caso come risorse a carattere variabile.

Per contro, le risorse destinate a specifiche progettualità sono, come tali, risorse variabili assegnate in ragione dei risultati raggiunti nell'ambito del ciclo della performance.

A differenza delle risorse stabili di cui si è detto, le risorse variabili sono inquadrabili nella previsione di cui all'art. 67, commi 3 e 5, lettera b), del citato

contratto collettivo. In base a tale norma, alla componente variabile del fondo possono essere destinate risorse per il "conseguimento di obiettivi dell'Ente, anche di mantenimento definiti nel piano della performance o in analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale". Connaturale a tali risorse è pertanto il loro inserimento nel ciclo di gestione della *performance* in conformità all'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2009 a norma del quale il rispetto delle disposizioni del titolo del medesimo decreto riguardante la misurazione, valutazione e la trasparenza della performance è condizione necessaria per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla stessa.

Nel caso in cui nell'esercizio di riferimento sia mancata la costituzione del fondo risorse decentrate, in base al principio contabile applicato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 al punto 5.2, come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise deliberazione n. 218/2015/PAR, n. 166/2017/PAR e Sezione controllo per il Veneto 263/2016/PAR) "le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale". 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" (in termini, Sezione regionale di controllo per il Molise deliberazione n. 15/2018/PAR).

In caso di mancata costituzione del fondo nell'esercizio di riferimento, esclusivamente le voci stabili del trattamento accessorio confluiscono pertanto nella quota vincolata del risultato di amministrazione mentre tutte le risorse accessorie di natura variabile, ivi incluse quelle da "riportare a nuovo", vanno a costituire vere e proprie economie di spesa e tornano nella disponibilità dell'ente. Ancor prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato, atto con cui è impresso il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo pluriennale vincolato, la costituzione del "Fondo", quale atto unilaterale da parte dell'amministrazione, è elemento essenziale per consentire la corretta imputazione, in base al richiamato principio contabile, delle risorse destinate alla parte stabile e alla parte variabile del medesimo "Fondo" (così deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263/2016).

Il suesposto principio è del resto insito nell'impossibilità di utilizzare le risorse tipicamente variabili per scopi diversi da quelli prefissati e coincidenti, nel caso in

esame, con la realizzazione di specifiche progettualità. A conferma della stretta correlazione funzionale fra erogazione delle risorse variabili e raggiungimento degli obiettivi stabiliti, si rammenta l'orientamento dell'Aran<sup>2</sup> per il quale, nel caso di risorse disponibili solo a consuntivo ed erogabili al personale in funzione del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi di *performance* organizzativa, dette risorse, in ipotesi di ridotto o mancato raggiungimento dei citati obiettivi, costituiscono economie e quindi non possono essere trasportate sull'esercizio successivo.

4.1.3. Se, quindi, la mancata realizzazione delle specifiche progettualità alle quali le risorse decentrate sono correlate impedisce l'erogazione di queste ultime, l'impossibilità di "riportare" sull'esercizio successivo risorse variabili sussiste *a fortiori* nel caso, come quello in esame, di mancata approvazione da parte dell'ente dei documenti di programmazione e di conseguente mancata costituzione del fondo per le risorse decentrate.

**4.2.** Alla luce di quanto esposto, il quesito formulato va risolto come segue: "Nell'ipotesi in cui il bilancio di previsione, il Peg e il Piano *Performance* non siano stati approvati dall'ente nell'esercizio di riferimento e, conseguentemente, non sia stato costituito il fondo risorse decentrate né sia stata perfezionata la contrattazione integrativa per il riparto del salario accessorio, deve ritenersi che vengono a mancare i presupposti minimi per il riconoscimento, al personale dell'ente, degli emolumenti, come tali di natura variabile, destinati a remunerare "specifiche progettualità" (*rectius*, i risultati gestionali conseguiti in relazione al grado di raggiungimento di obiettivi predeterminati)".

### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Commissario straordinario dell'Unione Terre d'acqua, quale rappresentante dell'ente e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

---

<sup>2</sup> RAL\_1826, consultabile sul sito *web* dell'Aran "Orientamenti applicativi".

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;
- invita l'Unione alla pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.  
Così deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2021.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

*(firmato digitalmente)*

Il Presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data

9 giugno 2021

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*