



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **24 luglio 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Villasanta (MB)

VISTO l'articolo 100 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;

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*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Villasanta (MB) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 6.6.2024 e acquisita in data 7.6.2024 al protocollo n. 9141 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 176/2024 di assegnazione della richiesta di parere per la relativa trattazione collegiale da parte della Sezione;

UDITO, nella camera di consiglio del 24 luglio 2024, il magistrato relatore, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Villasanta riferisce che l'ente ha costituito il fondo risorse decentrate relativo all'anno 2023 con risorse stanziare nel bilancio di previsione 2023/2025 e che tale fondo è stato certificato dall'organo di revisione; riferisce, inoltre, che, mediante il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023/2025 sono stati assegnati al personale gli obiettivi di performance, il cui grado di raggiungimento è stato successivamente attestato dal preposto nucleo di valutazione. Rappresenta, infine, che entro l'anno 2023 non è stato sottoscritto il contratto decentrato integrativo e che, pertanto, le correlate economie di spesa sono state allocate nella parte vincolata del risultato di amministrazione. Premessa tale esposizione dei fatti, il Sindaco chiede alla Sezione *"se sia conforme alle norme giuscontabili procedere alla sottoscrizione della contrattazione integrativa relativa al Fondo 2023 nel corso del 2024, destinando le risorse variabili ivi previste agli incentivi collegati alla performance"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), in quanto l'esercizio di detta funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali con esclusivo riferimento alla materia della contabilità pubblica. Al fine di perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva attribuita al giudice contabile dalla menzionata disposizione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha pertanto provveduto alla definizione dei presupposti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dello stesso, mancata interferenza con le ulteriori funzioni svolte dalla magistratura contabile o con materie che rientrano nella cognizione della magistratura civile, penale o amministrativa) che devono essere oggetto di vaglio in via preliminare rispetto alla trattazione nel merito delle richieste di parere (*ex plurimis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Ammissibilità soggettiva

L'istanza in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente.

Ammissibilità oggettiva

Premesso che l'attività consultiva attribuita alla Corte dei conti non può riguardare la valutazione di vicende o atti gestionali specifici, tale da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente richiedente, appare nondimeno possibile enucleare dal quesito in esame - pur caratterizzato da riferimenti a situazioni specifiche, dal cui esame il Collegio si asterrà - una questione interpretativa in materia di contabilità pubblica, concernente, in particolare, l'interpretazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, suscettibile di vaglio nel quadro della sana gestione finanziaria dell'ente locale all'interno del quale la Corte dei conti è legittimata a pronunciarsi in funzione consultiva (art. 7, commi 7 e 8, l. 5 giugno 2003, n. 131).

Merito

1. L'analisi del merito del quesito impone una sintetica ricostruzione del quadro normativo rilevante, contenuto nel capitolo 5 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria - dedicato alle regole che presiedono alla registrazione dell'impegno di spesa e alla relativa copertura finanziaria - e, segnatamente, nel paragrafo 5.2, lett. a), concernente l'imputazione degli impegni per spese di personale.

1.1. Per quanto rileva nella presente sede, le pertinenti norme del citato paragrafo 5.2, lett. a) possono essere scomposte secondo il seguente schema di analisi già proposto dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018/PAR):

1) con riguardo all'ipotesi di ordinario, tempestivo e completo svolgimento delle diverse fasi di cui si compone l'iter amministrativo e contrattuale, il principio contabile dispone che *"le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio"*, ossia l'esercizio al quale fanno riferimento; *"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) con riferimento all'ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato - situazione nella quale dichiara di trovarsi il comune richiedente - il principio prescrive che *"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". Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, la costituzione del fondo è dunque condizione sufficiente ai fini dell'attribuzione del vincolo alle risorse, che si riversano così nel risultato di amministrazione. Tale vincolo, che impedisce alle risorse di confluire tra le economie di bilancio, può permanere anche in assenza della contrattazione decentrata integrativa, nelle more della relativa sottoscrizione (cfr. Sezione reg. contr. Piemonte, delibera n. 55/2018/PAR).

3) per l'ipotesi limite nella quale sia mancata proprio la costituzione del fondo nell'anno di riferimento, il principio contabile prevede che *"le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale"*.

2. Procedendo quindi all'esame della fattispecie nella quale appare sussumibile la situazione descritta dal Comune interrogante, è necessario osservare, preliminarmente, che l'attribuzione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, può avvenire esclusivamente ad opera dei contratti collettivi, attraverso i quali è definito (art. 2, comma 3, e art. 45, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Dalle citate fonti normative di rango primario discende che la stipula dei contratti collettivi, incluso il contratto decentrato, che determina i criteri per la ripartizione delle risorse e i criteri del sistema di incentivazione, costituisce il presupposto indefettibile per l'erogazione delle risorse e il titolo giuridico legittimante il pagamento (Sezione reg. contr. Piemonte, delibera n. 55/2018/PAR; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 42/2023/PRSE).

2.1. Anche questa Sezione ha avuto occasione di affermare che la corretta gestione del fondo per le risorse decentrate è scandita attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali e che le relative risorse finanziarie possono essere impegnate e liquidate unicamente nel caso in cui tutte le fasi della procedura siano regolarmente integrate nell'esercizio di riferimento. Più precisamente, è stato osservato che la prima fase del procedimento consiste nell'individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) che andranno a finanziare il fondo, la seconda è rappresentata dalla costituzione del fondo mediante atto di natura gestionale sottoposto alla certificazione dell'organo di revisione, e la terza è costituita dalla sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i principi della competenza finanziaria potenziata, integra il titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Solo allorché l'intero iter risulti completo, l'Ente può impegnare il fondo ed erogare i pagamenti secondo il principio della competenza finanziaria potenziata (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia n. 53/2021/PRSE e n. 80/2021/PRSE; Sez. reg. contr. Molise, n. 15/2018/PAR).

3. Tanto premesso, e venendo allo specifico quesito posto dal Comune, concernente la possibilità di procedere alla sottoscrizione della contrattazione integrativa relativa al fondo 2023 nel corso del 2024, è necessario rilevare che questa Sezione in più sedi si è pronunciata sul punto in senso negativo, stigmatizzando la prassi della cosiddetta “contrattazione tardiva”, ovvero quella che interviene nell’esercizio successivo a quello di riferimento, e affermando che, in assenza di sottoscrizione dell’accordo decentrato entro il 31 dicembre dell’esercizio di competenza, l’Ente non può impegnare le somme destinate al pagamento di specifici progetti. Più precisamente, la Sezione ha ritenuto *“che non risulti ammissibile una contrattazione “in sanatoria” nell’anno successivo”* e che *“quindi, la mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo entro l’anno, impedisce l’erogazione del salario accessorio, ad eccezione degli effetti che derivano dal principio di ultrattività delle precedenti intese e di quelle indennità disciplinate esclusivamente dal Ccnl: turno, reperibilità e compensi aggiuntivi per le giornate festive”* (Sez. reg. contr. Lombardia n. 53/2021/PRSE e n. 80/2021/PRSE). Tale statuizione - che parte dal presupposto per cui la contrattazione deve avvenire tempestivamente all’inizio dell’esercizio, per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza - è coerente con il basilare principio di programmazione tanto degli obiettivi dell’ente quanto dell’utilizzo delle risorse finanziarie.

È stato da tempo, infatti, ampiamente affermato che *“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 (...) il raggiungimento dei risultati attesi”* (Sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018/PAR). E, inoltre, come evidenziato da Sez. reg. contr. n. 263/2016/PAR con richiami alla consolidata e risalente posizione della Sezione lombarda sul rapporto di presupposizione tra il contratto e la corresponsione dei trattamenti economici accessori, *“l’accordo contrattuale (...) è necessario intervenga prima della fine dell’esercizio di riferimento. (...) Sul punto si osserva, inoltre, che sulla 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, si erano già appuntate molte osservazioni critiche da parte della Corte dei conti in relazione proprio alla circostanza che: “...sussistono forti dubbi sulla liceità di contratti collettivi integrativi che non solo siano conclusi dopo la scadenza del periodo di riferimento ma che individuino criteri*

di ripartizione della parte variabile di retribuzione in assenza sia di criteri predeterminati prima dell'inizio del periodo di riferimento che di qualsivoglia processo di verifica, di fatto impossibile, proprio a causa della mancanza dei criteri preliminari" (Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia deliberazione n. 287/2010)". Del resto, in assenza di predefiniti criteri di ripartizione, seppure di carattere generale, ma pur sempre aderenti alla realtà amministrativa di riferimento, è "tardiva" anche la contrattazione decentrata la cui sottoscrizione intervenga sul finire dell'anno di riferimento e che non consista in una presa d'atto di una attività incentivante già pienamente in corso, oltre che parzialmente realizzata, per quanto non ancora verificata nei risultati. Questa Sezione, infatti, ha a più riprese affermato che "la parte variabile di retribuzione di incentivazione è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all'attività svolta dal dipendente, fissati in via preventiva dall'Amministrazione. La corresponsione della stessa al di fuori dei parametri normativi e contrattuali sarebbe del tutto incongrua ed indebita" (Sez. reg. contr. Lombardia n. 287/2010/PAR, n. 137/2013/PAR, n. 355/2017/PAR; in termini, Sez. reg. contr. Molise, n. 161/2017/PAR).

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Si dispone la trasmissione di copia della presente deliberazione al Comune di Villasanta a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 luglio 2024.

Il Relatore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

19/08/2024

Il funzionario preposto f.f.

(Aldo Rosso)