Deliberazione n. 132/2026/PAR

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Adriana	LA PORTA	- Presidente
Gioacchino	ALESSANDRO	- Consigliere
Pietro Ivan	MARAVIGNA	- Consigliere- relatore
Tatiana	CALVITTO	- Primo Referendario
Antonino	CATANZARO	- Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	-Referendario
Tiziana	SORBELLO	- Referendario

****

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D.Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D.Lgs. n. 655 del 1948);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e in particolare gli artt. 187, 244 e seguenti e 252;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e in particolare l'art. 40, commi 3-ter e 3-sexies, e l'art. 40-bis;

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e in particolare l'Allegato n. 4/2 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), punto 5.2;

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

VISTI i CCNL del comparto Funzioni locali del 21 maggio 2018 (art.67) e del 16 novembre 2022 (artt. 79 e 80)

VISTA la Legge 7 gennaio 2026, n. 1 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n.20, e altre disposizioni nonché Delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei Conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010, sulla nozione di contabilità pubblica ai fini dell'ammissibilità oggettiva;

VISTI gli indirizzi della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 e le successive deliberazioni N. 5/AUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG in materia di funzione consultiva e delimitazione dell'oggetto "contabile" dei pareri;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, in tema di legittimazione soggettiva "esterna" e "interna" alla richiesta di parere;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 20/SEZAUT/2024/QMIG; viste altresì le deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana n. 51/2022/PAR, n. 30/2024/PAR, n. 81/2024/PAR, n.211/2025/PAR, n.232/2025/PAR e n. 90/2026/PAR;

VISTA la nota prot. n. 0039129/2026 del 6 agosto 2026, acquisita al protocollo della Sezione in data 7 agosto 2026 al n. 0005941, con la quale il Sindaco del Comune di Modica, ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in materia di costituzione e certificazione del Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente relativo all'anno 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 99/2026 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Pietro Ivan Maravigna;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

FATTO

Con determinazione dirigenziale n. 2154 dell'8 giugno 2022 il Comune di Modica ha costituito il Fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente per l'anno 2022, quantificato in complessivi € 1.139.594,28, distinguendo risorse stabili e risorse variabili.

La costituzione del Fondo, sebbene tempestiva (antecedente al 31 dicembre 2022), non è stata sottoposta, per ragioni riconducibili a una mancata trasmissione, alla certificazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria nel medesimo esercizio. Entro il 31 dicembre 2022 non è stato inoltre sottoscritto il contratto collettivo decentrato integrativo, né è stato adottato l'atto unilaterale sostitutivo ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Le somme risultano stanziate in bilancio, non utilizzate per finalità diverse e non ancora erogate. L'importo risulta impegnato a residuo 2022. L'Ente ha dichiarato il dissesto finanziario in data 30 gennaio 2025 con competenza dell'Organo straordinario di liquidazione, ai sensi dell'art.252, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, sui fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre 2022

La documentazione relativa alla costituzione del Fondo è stata trasmessa all'Organo di revisione in data 7 giugno 2024.

Il Comune sottopone alla Sezione sei quesiti, di seguito riportati in sintesi:

- a) se la certificazione dell'Organo di revisione debba necessariamente intervenire entro il 31 dicembre dell'esercizio di riferimento o possa intervenire successivamente;
- b) se la certificazione tardiva possa comunque attestare, ai fini della successiva contrattazione integrativa, la corretta costituzione e quantificazione del Fondo;
- c) quale rilevanza assumano, ai fini della conservazione delle risorse, le circostanze indicate sub lett. a)-g) nella richiesta: presenza, nel bilancio di esercizio, di stanziamenti sufficienti, puntuale quantificazione delle risorse stabili e variabili nella determinazione di costituzione, corretta rappresentazione delle somme nel rendiconto e relativa corretta confluenza nella quota vincolata del risultato di amministrazione, mantenimento del vincolo nei rendiconti degli esercizi successivi, mancata utilizzazione delle somme per altre finalità, possibilità di ricostruire documentalmente i presupposti contrattuali e finanziari delle singole voci del Fondo. Se
- d) se debba distinguersi la sorte delle risorse stabili da quella delle risorse variabili discrezionali;
- e) se la certificazione tardiva, ove ammissibile, consenta di avviare o concludere la contrattazione integrativa relativa alle risorse 2022;
- f) in subordine, se possano comunque essere utilizzate, negli esercizi successivi, le sole risorse stabili obbligatorie o quelle assistite da vincolo di legge o di contrattazione collettiva nazionale.

DIRITTO

La richiesta di parere viene espressamente qualificata dal Sindaco alla stregua della fattispecie prevista dall'art.7, comma 8, della legge 131 del 2003 (richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica)

L'esercizio della funzione consultiva impone una preliminare delimitazione dei confini ordinamentali entro cui l'istanza deve essere scrutinata, alla luce del quadro

interpretativo definito dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 14/2026/QMIG e n. 21/2026/QMIG.

Con tali pronunce, le Sezioni riunite hanno coordinato la storica attività consultiva di natura generale e astratta, regolata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, con la funzione speciale introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026 che, comunque, non ha abrogato l'art.7, comma 8, della legge 131 del 2003.

Secondo l'indirizzo nomofilattico richiamato, le disposizioni della novella rivestono carattere di eccezionalità e stretta specialità: esse derogano al principio di generalità e astrattezza della questione, legittimando l'esame di profili giuridici applicabili a fattispecie concrete, ma solo al ricorrere di presupposti oggettivi, finalistici e dimensionali, legati all'attuazione di progetti connessi al PNRR o al PNC di valore non inferiore a un milione di euro.

Ciò premesso la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Modica si colloca esclusivamente nell'alveo della previsione generale di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, difettando nel caso di specie qualsivoglia vincolo funzionale o connessione diretta con l'attuazione del PNRR o del PNC, a nulla rilevando la mera consistenza quantitativa del Fondo indicato.

Pertanto, in via preliminare, questa Sezione è chiamata a vagliare la ritualità dell'istanza sotto il duplice e concorrente profilo dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva, essendo l'esercizio della funzione consultiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 subordinato alla verifica di presupposti rigorosi, infungibili e indefettibili, come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile.

Sotto il profilo soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso di specie, il quesito proviene dal Comune di Modica ed è sottoscritto dal relativo Sindaco, legale rappresentante dell'Ente.

Pertanto, si può affermare — in piena continuità con la posizione già espressa da questa Sezione in relazione ad analoghe fattispecie — che la richiesta di parere, in quanto presentata dal legale rappresentante pro-tempore del Comune di Modica, si debba ritenere pienamente ammissibile sotto il profilo soggettivo (cfr., Sez. Contr. Sicilia, deliberazionin.117/2015/PAR, N.271(201/2015/PAR, n.196/2021/PAR, N.121/2022/PAR e, da ultimo, la deliberazione n. 210/2025/PAR).

La funzione consultiva di questa Sezione, infatti, è rivolta agli enti territoriali in quanto tali e non ai singoli amministratori *uti singuli*; ne consegue che non sono ammissibili richieste provenienti direttamente da amministratori locali che non siano veicolate dall'organo rappresentativo dell'ente o comunque espressive di una volontà dell'ente stesso, formalmente manifestata dagli organi competenti.

Sotto il profilo oggettivo, premesso che le Sezioni regionali non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta: a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come delineato dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite; b) non interferisca con funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali o consultivi; c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti. Restano, per converso, estranee all'ambito della funzione consultiva: le questioni attinenti alla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative rilevanti nel caso di specie, che potranno essere eventualmente sollevate, nei modi e nelle forme di legge, nelle competenti sedi giurisdizionali; le controversie inerenti a diritti soggettivi dei singoli amministratori o dei datori di lavoro, pubblici o privati, che attengono ai rapporti di lavoro o di mandato e sono devolute alla giurisdizione del giudice competente. La presente pronuncia, pertanto, si limita a fornire un'interpretazione delle norme vigenti nella prospettiva della corretta gestione del bilancio dell'ente, senza interferire con l'accertamento e la tutela di situazioni giuridiche soggettive in concreto.

Quanto sopra premesso, sotto il profilo oggettivo, la richiesta attiene a questioni di contabilità pubblica, involgendo la corretta costituzione di un vincolo su risorse di bilancio, la rappresentazione contabile del Fondo nel risultato di amministrazione e il rispetto dei limiti di finanza pubblica al trattamento accessorio, ed è formulata, nel complesso, in termini generali e astratti, senza sollecitare una valutazione di legittimità

della determinazione dirigenziale n. 2154/2022 né una pronuncia sostitutiva delle valutazioni gestionali dell'Ente (cfr., sui requisiti di generalità e astrattezza, l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 e le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 54/CONTR/2010, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, tutte richiamate da questa Sezione nella deliberazione n. 90/2026/PAR).

Ciò premesso, il Collegio ritiene di dover segnalare un profilo che condiziona i termini in cui la richiesta può essere esaminata, secondo un modello di scrutinio già seguito da questa Sezione, ove alcuni quesiti sono stati dichiarati inammissibili perché eccessivamente aderenti al caso concreto o perché attinenti a materie estranee alla contabilità pubblica, quali l'interpretazione di clausole contrattuali di competenza dell'ARAN (Sez. contr. Regione Siciliana, del.n.211/2025/PAR).

Il quesito sub e), pur formulato con clausole di salvaguardia («fermo restando» il controllo dell'Organo di revisione, i limiti legislativi e contrattuali, il divieto di istituire retroattivamente nuovi titoli retributivi), presenta un grado di aderenza al caso concreto tale da rischiare di sconfinare dalla funzione consultiva generale verso una valutazione, sia pure indiretta, della percorribilità di uno specifico iter procedimentale relativo a un Fondo già costituito e a un rapporto giuridico già insorto. Il Collegio ritiene pertanto di poter rispondere al quesito esclusivamente enunciando i principi di diritto applicabili in via generale, con espressa riserva circa qualsiasi valutazione sulla concreta fattispecie relativa al Comune di Modica, la cui verifica di legittimità resta di esclusiva competenza dell'Ente, nell'esercizio della propria autonomia gestionale, sotto il controllo dell'Organo di revisione.

Nei termini sopra precisati, la richiesta è ammissibile.

Nel merito:

In relazione ai quesiti sub a) e b)

(Certificazione dei revisori, vincolo di destinazione e tempistica)

a) *Se, in applicazione dell'art.40 bis del D.lgs. 165/2001 e del principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011, la certificazione dell'Organo di revisione relativa*

alla costituzione del Fondo per le risorse decentrate debba necessariamente essere acquisita entro il 31 Dicembre dell'esercizio di riferimento oppure possa intervenire in un esercizio successivo, qualora il Fondo sia stato formalmente costituito entro l'esercizio mediante apposita determinazione dirigenziale

b) *Se la certificazione acquisita successivamente alla chiusura dell'esercizio possa attestare, con effetti ai fini della successiva contrattazione integrativa, la corretta costituzione e quantificazione di un Fondo formalmente costituito entro il 31 dicembre, oppure se la certificazione tardiva debba considerarsi priva di effetti sulla possibilità di conservare e utilizzare le relative risorse.*

La giurisprudenza contabile ha da tempo chiarito che la corretta gestione del Fondo si articola in tre fasi obbligatorie e sequenziali, tutte necessarie perché le relative risorse possano essere impegnate e liquidate: l'individuazione, in bilancio, delle risorse stabili e variabili; l'adozione, da parte del dirigente, dell'atto di costituzione del Fondo, sottoposto alla certificazione dell'Organo di revisione; la sottoscrizione del contratto decentrato annuale (Sez. contr. Veneto, del. n. 263/2016/PAR); nonché, per questa Sezione, del. n. 51/2022/PAR, n. 81/2024/PAR e, da ultimo, n. 90/2026/PAR).

In questa cornice, il punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 dispone che, alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del Fondo e vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risultano definitivamente vincolate. La disposizione colloca testualmente entrambi gli adempimenti — costituzione formale e certificazione — nell'ambito delle operazioni di chiusura dell'esercizio: come precisato dalla Sezione controllo Veneto in un passaggio ripreso anche da questa Sezione, la norma «eleva ad ulteriore elemento costitutivo anche la certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo (…) sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione» (del. n. 263/2016/PAR, richiamata in Sez. contr. Regione Siciliana, del. n. 90/2026/PAR, § 3.5.1).

Va peraltro tenuta distinta, sul piano concettuale, la funzione della certificazione rispetto a quella dell'impegno. Come questa Sezione ha già avuto modo di precisare, la costituzione del Fondo, «pur atto propedeutico ed essenziale, attribuisce (…) un

provvisorio vincolo di destinazione alle somme (fisse e variabili) che si perfeziona solo in seguito alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, atto presupposto indefettibile (…) che permette all'Ente di impegnare il fondo» (del. n. 30/2024/PAR). L'impegno, dunque, presuppone la sottoscrizione del contratto decentrato — che nel caso di specie manca — e non condiziona, all'inverso, il perfezionamento del vincolo contabile sul risultato di amministrazione, il quale si fonda piuttosto sulla costituzione formale e sulla certificazione.

In coerenza con tale impostazione, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 20/SEZAUT/2024/QMIG, ha affermato che le risorse del fondo per la contrattazione integrativa, «una volta formalmente costituito e certificato dall'organo di revisione, sono vincolate alle destinazioni previste dal CCNL», precisando che il vincolo riguarda sia le risorse stabili sia quelle variabili, superando così il diverso orientamento (Sez. contr. Lazio, del. n. 7/2019/PAR; Sez. contr. Molise, del. n. 1/2020) che limitava il vincolo alle sole risorse stabili. Il principio enunciato dalla Sezione delle Autonomie presuppone, quindi, un Fondo non soltanto formalmente costituito, ma anche certificato. Tale principio, enunciato con riferimento al Fondo costituito ai sensi dell'art.79 del CCNL 16 novembre 2022, si fonda sul punto 5.2 dell'Allegato 4/2, che prescinde dalla fonte contrattuale di riferimento, e vale quindi per il Fondo 2022, la cui costituzione (8 giugno 2022) è anteriore alla sottoscrizione di detto CCNL.

Alla luce di tale quadro, la certificazione dell'Organo di revisione non si esaurisce in un adempimento meramente formale o probatorio, ma assolve una funzione essenziale di controllo sulla corretta quantificazione del Fondo e sulla sua compatibilità con i vincoli di bilancio e con i limiti di legge, in coerenza con il punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 quanto al vincolo definitivo delle risorse e, quanto al controllo sul contratto integrativo, secondo quanto disposto dall'art. 40-bis del d.lgs. n. 165/2001 e dall'art. 40, comma 3-sexies, dello stesso decreto (a norma del quale le relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa a corredo di ogni contratto integrativo sono certificate dagli organi di controllo di cui all'art.40-bis, comma 1: Sez. contr. Regione Siciliana, del. n. 81/2024/PAR). Essa si pone come condizione di legittimità della successiva contrattazione integrativa e come elemento necessario per poter qualificare le somme non utilizzate come avanzo vincolato.

Il Collegio ritiene pertanto che, in via di principio generale, la certificazione debba intervenire entro la chiusura dell'esercizio di riferimento, in modo da consentire la definitiva costituzione del vincolo nel rendiconto e da assicurare che l'eventuale confluenza delle economie del Fondo nel risultato di amministrazione avvenga nella forma di avanzo vincolato.

Ciò non esclude, tuttavia, che una certificazione intervenuta in esercizio successivo possa svolgere una funzione di verifica, ora per allora, della correttezza tecnico-contabile della quantificazione originaria del Fondo, purché la costituzione formale sia stata tempestiva, le somme siano rimaste contabilmente individuate e non siano state impiegate per finalità diverse. Una tale certificazione tardiva non modifica retroattivamente il rendiconto già approvato, né può sanare ex tunc l'eventuale mancata rappresentazione del vincolo in quell'esercizio; essa può però rilevare ai fini della conferma, in sede successiva, della sussistenza del vincolo di destinazione sulle risorse stanziate in bilancio e della loro qualificazione come avanzo vincolato. Come affermato dal principio contabile 5.2, infatti, "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".

In relazione al quesito sub c):

Rilevanza delle circostanze rappresentate dall'Ente

c) *Se, nel caso di Fondo formalmente costituito entro l'esercizio ma non certificato entro il medesimo esercizio, assumano rilevanza, ai fini della conservazione e della successiva utilizzabilità delle risorse, le seguenti circostanze:*

- *La presenza, nel bilancio dell'esercizio, di stanziamenti sufficienti;*
- *La puntuale quantificazione delle risorse stabili e variabili nella determinazione di costituzione*
- *La corretta rappresentazione delle somme nel rendiconto;*

- *La loro confluenza nella quota vincolata del risultato di amministrazione;*
- *Il mantenimento del vincolo nei rendiconti degli esercizi successivi;*
- *La mancata utilizzazione delle somme per altre finalità;*
- *La possibilità di ricostruire documentalmente i presupposti contrattuali e finanziari delle singole voci del Fondo.*

Le circostanze indicate dall'Ente assumono rilievo diversificato.

Costituiscono elementi decisivi, ai fini della verifica della persistenza del vincolo, la tempestiva costituzione del Fondo nell'esercizio di riferimento, la puntuale quantificazione originaria delle risorse stabili e variabili, la mancata utilizzazione delle somme per finalità diverse, la corretta rappresentazione del vincolo nei rendiconti degli esercizi successivi.

La presenza di stanziamenti sufficienti in bilancio costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente — come conferma, a contrario, l'ipotesi, diversa da quella in esame, del mancato stanziamento ab origine, nella quale non si determinano economie di bilancio in grado di confluire nella parte vincolata del risultato di amministrazione (Sez. contr. Regione Siciliana, del. n. 90/2026/PAR, § 3.6, che richiama Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 37/2021/PAR) — così come la mera confluenza contabile nella quota vincolata del risultato di amministrazione, che presuppone essa stessa il corretto svolgimento del procedimento. La possibilità di ricostruire documentalmente i presupposti contrattuali e finanziari delle singole voci assume rilievo soprattutto in sede di controllo successivo e ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità, oltre che quale condizione per la stessa certificabilità del Fondo.

"In relazione al quesito sub d):

Conseguenze del mancato perfezionamento della certificazione nell'esercizio di riferimento tra le diverse tipologie di risorse del Fondo

d) *Se, nell'ipotesi descritta, debba essere distinta la sorte delle risorse stabili, derivanti da disposizioni contrattuali obbligatorie e aventi carattere di certezza e continuità, da quella delle risorse variabili, con particolare riferimento alle risorse la cui appostazione dipendeva da una valutazione discrezionale dell'Ente nell'anno di riferimento.*

L'esame della questione concernente la sorte delle componenti del Fondo per le risorse decentrate (FRD), nell'ipotesi in cui l'iter costitutivo e certificativo non si sia concluso entro il termine perentorio del 31 dicembre dell'anno di competenza, impone una preliminare e rigorosa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Sotto il profilo contabile, la materia è retta dal principio della competenza finanziaria potenziata, declinato dal paragrafo 5.2 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011. Tale disposizione stabilisce che le spese relative al trattamento accessorio e premiante del personale devono essere impegnate ed imputate contabilmente all'esercizio in cui le relative obbligazioni diventano esigibili. Il principio differenzia gli effetti contabili a seconda del grado di avanzamento dell'iter procedimentale dell'ente:

- In caso di contrattazione integrativa (CCDI) sottoscritta entro l'anno, le risorse destinate a liquidazioni differite (quali la performance) confluiscono nel Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) di spesa.
- In caso di mancata sottoscrizione del CCDI entro l'anno, le somme possono essere legittimamente conservate nella quota vincolata del Risultato di Amministrazione (avanzo vincolato) al solo fine di finanziare la contrattazione tardiva, ma a una condizione formale e indifferibile: l'avvenuta formale adozione della delibera di costituzione del Fondo, munita della positiva certificazione dell'Organo di revisione entro il 31 dicembre dell'esercizio di riferimento.

Sul punto, si è pronunciata la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 20/2024/QMIG, ove si è affermata la possibilità di "trascinare" nell'avanzo vincolato l'intero Fondo (comprensivo delle quote variabili), limitando, tuttavia, tale eccezionale facoltà alle sole fattispecie in cui il Fondo sia stato formalmente costituito e certificato dai revisori entro il termine dell'esercizio, gravando il ritardo unicamente sulla firma del CCDI.

Qualora invece l'iter di certificazione da parte del Collegio dei revisori non si sia perfezionato entro il 31 dicembre, l'assenza del tempestivo vincolo contabile a monte

impedisce la cristallizzazione globale delle poste contrattuali. Trova pertanto applicazione il consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte, il quale impone una netta divergenza nel regime contabile delle diverse componenti del Fondo. Come affermato da questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 211/2025/PAR, resa, peraltro, nei confronti di un comune in dissesto che non aveva costituito il Fondo né sottoscritto la contrattazione decentrata per più annualità consecutive, il Collegio ha ritenuto che, «trattandosi di quota vincolata (…) obbligatoria, in quanto legata alla contrattazione collettiva nazionale, riferita alle sole risorse stabili (…), il vincolo permanga anche negli esercizi successivi», diversamente da quanto accade per le risorse variabili, determinate con valenza annuale, che «non possono essere "trasportate" nell'esercizio successivo in caso di mancato utilizzo nell'anno di riferimento» (Sez.contr.Veneto, del. N. 201/2019/PAR, ivi richiamata), risolvendosi in mere economie di spesa che confluiscono nell'avanzo disponibile.

Va precisato che tale distinzione attiene al diverso problema del trascinamento delle economie su una pluralità di esercizi successivi a quello di riferimento, e non contraddice il principio, sopra richiamato in relazione ai quesiti sub a) e b), secondo cui — nell'esercizio immediatamente successivo a quello di costituzione — il vincolo riguarda, se il Fondo è stato costituito e certificato, tanto le risorse stabili quanto quelle variabili (Sez. Autonomie, del. n. 20/SEZAUT/2024/QMIG). E' dunque nel prolungarsi, oltre il primo esercizio successivo, dell'inerzia procedimentale che riemerge la maggiore fragilità delle risorse variabili prive di vincolo esterno, le quali, in assenza di un tempestivo perfezionamento del procedimento, sono esposte al rischio di confluire quali mere economie non vincolate, mentre le risorse stabili e quelle variabili assistite da vincolo esterno, se correttamente costituite e non distratte, conservano più solidi margini di conservazione come avanzo vincolato.

In relazione al quesito sub e)

- Contrattazione integrativa tardiva

e) *Se la successiva certificazione della costituzione del Fondo, ove ritenuta ammissibile, consenta all'Ente di avviare o concludere nell'esercizio corrente la contrattazione integrativa relativa alla destinazione delle risorse dell'anno 2022, fermo restando:*

- *Il controllo dell'Organo di revisione sull'ipotesi di contratto integrativo ai sensi dell'art.40 bis del D.Lgs.165/2001;*
- *Il rispetto dei limiti legislativi e contrattuali al trattamento accessorio;*
- *La permanenza delle risorse nel risultato di amministrazione;*
- *Il divieto di istituire retroattivamente nuovi titoli retributivi;*
- *La necessità che le prestazioni, le condizioni lavorative, gli obiettivi e gli altri presupposti dei compensi risultino riferibili e documentabili rispetto all'anno 2022*

Fermo quanto osservato nella parte che precede in ordine ai limiti di ammissibilità del quesito, il Collegio ritiene che la contrattazione integrativa riferita a esercizi pregressi, e in particolare al 2022, debba essere considerata con particolare prudenza, e ciò per una pluralità di ragioni convergenti che la giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, ha da tempo evidenziato.

Sul piano strettamente contabile, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che, ove la contrattazione non sia stipulata entro la fine dell'esercizio, l'impegno delle risorse vincolate potrà comunque essere assunto nell'esercizio successivo — anche in corso di esercizio provvisorio e prima dell'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente — ai sensi dell'art. 187, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, a valere sulle risorse vincolate nel risultato di amministrazione (del. n. 20/SEZAUT/2024/QMIG). Il meccanismo contabile, pertanto, non osta in via di principio alla stipula di un contratto integrativo oltre l'esercizio di riferimento.

Tuttavia, la medesima Sezione delle Autonomie ha dichiarato inammissibile, nei suoi risvolti specifici, il diverso e distinto quesito concernente i presupposti sostanziali di erogabilità del trattamento accessorio in caso di contrattazione tardiva (adeguata e tempestiva assegnazione degli obiettivi, verifica del loro raggiungimento, e simili), trattandosi di profili attinenti al regime giuridico del pubblico impiego e alla competenza consultiva dell'ARAN, estranei alla materia della contabilità pubblica, e comunque suscettibili di interferire con le funzioni giurisdizionali della Corte in tema di responsabilità erariale (del. n. 20/SEZAUT/2024/QMIG, che richiama sul punto

Sez. giurisdizionale Campania, sent. N. 1808/2011). La medesima Sezione ha peraltro precisato, *incidenter tantum*, che la mancata tempestiva conclusione della contrattazione integrativa può essere dovuta non alla mera inerzia dell'amministrazione, ma anche all'incolpevole protrazione delle trattative per difficoltà oggettive.

Nello stesso senso, questa Sezione ha già stigmatizzato la prassi della contrattazione tardiva, intervenuta oltre l'esercizio di riferimento, richiamando l'orientamento della Sezione controllo Lombardia secondo cui la necessità che l'intero percorso amministrativo e negoziale si perfezioni entro l'anno risponde alla «primaria esigenza di garantire (…) l'effettività della programmazione dell'ente» e che una diversa soluzione «svilisce le finalità sottese all'istituto (…) e compromette (…) il raggiungimento dei risultati attesi» (Sez. contr. Regione Siciliana, del. n. 30/2024/PAR, che richiama Sez. contr. Lombardia, del. N. 53/2021/PAR.

Va infine considerato, in relazione allo specifico contesto di un ente in dissesto, il profilo del riparto di competenze tra Organo straordinario di liquidazione e organi ordinari per la gestione del rapporto finanziario derivante da una contrattazione tardiva riferita a esercizi anteriori alla dichiarazione di dissesto. Sul punto, questa Sezione, chiamata a pronunciarsi su un quesito del tutto analogo, ha affermato — in via di principio generale, astraendo dalla situazione concreta dell'ente istante — che, non esistendo un'obbligazione giuridicamente perfezionata in data antecedente alla dichiarazione di dissesto (poiché il titolo legittimante l'erogazione si forma solo con la sottoscrizione del contratto decentrato o con l'adozione dell'atto unilaterale sostitutivo), la gestione del relativo rapporto finanziario non può che competere agli organi ordinari dell'ente, e non all'Organo straordinario di liquidazione, privilegiando altresì il criterio interpretativo maggiormente rispettoso dell'autonomia dell'ente locale (Sez. contr. Regione Siciliana, del. N. 211/2025/PAR, che richiama la propria del. N. 258/2024/PAR). Tale principio, pur enunciato con riferimento a una diversa fattispecie, offre un canone interpretativo di carattere generale applicabile anche alla situazione, in astratto descritta, di un Fondo costituito prima della dichiarazione di dissesto e la cui contrattazione, ove tardivamente conclusa, intervenga in data successiva ad essa.

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene che la successiva certificazione della costituzione del Fondo, ove idonea ad attestarne la correttezza tecnico-contabile secondo quanto indicato in relazione ai quesiti sub a) e b), non precluda in astratto l'avvio o la conclusione della contrattazione integrativa relativa alle risorse dell'esercizio di riferimento, ma solo a condizione che permangano, cumulativamente:

- il controllo dell'Organo di revisione sull'ipotesi di contratto integrativo ai sensi dell'art. 40-bis del d.lgs. n. 165/2001;
- il rispetto dei limiti legislativi e contrattuali al trattamento accessorio vigenti pro tempore;
- la persistenza delle risorse nel risultato di amministrazione quale posta vincolata e riconoscibile;
- il divieto di istituire retroattivamente nuovi titoli retributivi non previsti dalla disciplina applicabile nell'anno di riferimento;
- la riferibilità e documentabilità, rispetto a quell'annualità, delle prestazioni, delle condizioni lavorative, degli obiettivi e degli altri presupposti dei compensi, fermo restando che la relativa valutazione, attenendo al regime giuridico del pubblico impiego, esula dai limiti della funzione consultiva di questa Sezione (v. supra, del. n. 20/SEZAUT/2024/QMIG).

Resta fermo che la regola generale, in presenza di un Fondo regolarmente costituito e certificato ma non utilizzato per mancata contrattazione, è la confluenza delle economie nella quota vincolata del risultato di amministrazione e il loro eventuale utilizzo in esercizi successivi, sempre mediante contrattazione, per le medesime finalità. La contrattazione integrativa tardiva riferita a esercizi pregressi si configura, pertanto, come evenienza eccezionale e residuale, da valutare con particolare rigore, soprattutto in contesti — come quello del dissesto — nei quali operano ulteriori vincoli sulla gestione delle risorse.

In relazione al quesito sub f) prospettato in via subordinata

- Utilizzo delle sole risorse stabili e di quelle variabili vincolate

f) *In subordine , qualora la mancata certificazione entro l'esercizio impedisca la conservazione integrale del Fondo, se possano comunque essere utilizzate negli esercizi successivi le sole*

risorse stabili aventi carattere obbligatorio e continuativo oppure le sole somme rispetto alle quali sussista uno specifico vincolo derivante dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale.

In relazione al quesito sub f), posto in via subordinata, si rinvia a quanto illustrato in ordine al quesito sub d), nel quale si ritiene assorbito.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana, dichiarata ammissibile la richiesta nei limiti illustrati , esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Modica nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.
Così deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

IL RELATORE — IL PRESIDENTE
(Pietro Ivan Maravigna) — (Adriana La Porta)

Depositato in Segreteria in data 14 ottobre 2026
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Monica sanzo