



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 30 luglio 2025, composta dai seguenti magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Gioacchino	ALESSANDRO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Primo Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	Primo Referendario- Relatore

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 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);

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);

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere del comune di Fiumefreddo (CT), prot. C.d.c. n. 4933 del 02 luglio 2025;

vista l'ordinanza n. 79/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il magistrato relatore, Primo Referendario Massimo Giuseppe Urso, ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Fiumefreddo, dopo avere premesso che l'Ente, per le annualità 2019, 2020 e 2021, non ha costituito il fondo risorse decentrato nell'anno di riferimento e per le annualità 2016, 2017 e 2018 non ha sottoscritto il contratto decentrato nell'anno di riferimento e ha, altresì, dichiarato il dissesto finanziario nel dicembre 2021, ha posto a questa Sezione i seguenti quesiti attinenti la procedura e le regole di contabilizzazione e utilizzo del Fondo risorse decentrate (in prosieguo Fondo) in un ente dissestato:

1. <<Nelle predette ipotesi di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento e di mancata sottoscrizione del contratto decentrato nell'anno di riferimento, le economie di bilancio, se confluite nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, si domanda se le stesse possono essere trascinate solo all'anno successivo alla mancata costituzione del fondo oppure possono essere trascinate anche negli anni successivi al primo (nei quali non si è costituito il fondo)>>;
2. <<Nel caso di risposta positiva al primo quesito, le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (...) si domanda se il Comune possa trascinare nel fondo degli anni successivi risorse, ancorché di parte stabile, e qualificarle, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare

impieghi fissi e continuativi e se ciò non contrasti con il dettato della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione 51/2022/PAR>>;

3. *<< Nel caso di risposta positiva al secondo quesito, trattandosi di risorse vincolate da fondi di anni precedenti alla dichiarazione di dissesto finanziario – avvenuta nel dicembre 2021 - , si chiede se rientra nella competenza dell'Organismo straordinario di liquidazione la gestione delle risorse, ancorché di parte stabile, qualificate nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi. Inoltre si chiede se, dal punto di vista squisitamente contabile, nel caso di mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo entro il 31/12 di ogni anno ovvero di mancata costituzione del fondo entro l'anno, le somme relative alla predetta contrattazione decentrata confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato possono essere utilizzate, previa certificazione del collegio dei revisori, con riferimento agli esercizi finanziari approvati con i bilanci di previsione e i rendiconti via via deliberati dall'ente in conformità all'art. 264, comma 2, D.lgs. n. 267/2000 ovvero se occorre obbligatoriamente attendere l'approvazione dell'esercizio corrente, stante quanto esposto dalla pronuncia della Corte dei Conti sez. Sicilia 51/2022 (...)>>;*
4. *<<Sulla competenza alla gestione del rapporto finanziario derivante dalla contrattazione tardiva e quindi, della corretta allocazione delle somme in bilancio. (...). Nel caso di ritenuta competenza degli ordinari organi comunali, si chiede se sia possibile al pagamento delle somme per le varie tipologie di salario accessorio anche prima dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato ovvero se occorre, comunque, attendere il pieno recupero del ciclo di bilancio, applicando le relative risorse finanziarie già accantonate al bilancio di previsione finanziario dell'anno di sottoscrizione dell'accordo tardivo>>;*
5. *<< Si domanda, altresì, l'avviso interpretativo di questa Ecc.ma Corte sulla possibilità di autorizzare il pagamento anche delle indennità relative alla premialità (performance organizzativa e individuale) relative a ciascuno degli anni antecedenti il 2022 fermo restando -ed esulando dall'esame del quesito che viene formulato in maniera astratta e generale- l'obbligo in ciascuno degli anni di riferimento l'ente abbia tempestivamente messo in campo tutti gli adempimenti previsti dal d.lgs 150/2009 e dal sistema di misurazione e valutazione della performance legittimanti l'attribuzione della premialità. L'esame della deliberazione n.29/2018/PAR della sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia (cfr. anche Sez. controllo Veneto n. 201/2019) sembrerebbe legittimare tale interpretazione, la quale si scontra, invece,*

con la lettura del par. 5.2, lett. a) del principio contabile 4.2 relativo alle spese del salario accessorio, offerto da codesta Sezione, secondo cui il pagamento delle risorse è subordinato alla sottoscrizione entro l'anno di riferimento del contratto decentrato. Ove si propugni per tale seconda interpretazione, si chiede di specificare le voci di salario accessorio, escluse chiaramente quelle destinate ad istituti fissi e continuativi stante la natura variabile che assumono le risorse provenienti dagli anni precedenti, che risultano finanziabili in sede di contrattazione tardiva con le risorse relative ai fondi degli anni precedenti la dichiarazione di dissesto>>.

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, 2003, il quale prevede che : *" 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"*.

Dal punto di vista della c.d. *"legittimazione soggettiva esterna"* la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. *"legittimazione soggettiva interna"*, che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Fiumefreddo di Sicilia, rappresentante legale dell'Ente.

In merito alla valutazione di ammissibilità del quesito, dal punto di vista oggettivo, la Sezione delle Autonomie ha chiarito i requisiti che l'istanza deve possedere al fine di consentire l'attivazione della funzione consultiva della magistratura contabile, in particolare l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza dello stesso, la mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e

contabile (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020).

È stato in particolare precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla “*materia di contabilità pubblica*”, al fine di evitare che le Sezioni regionali di controllo si trasformino in organi di consulenza generale dell’amministrazione pubblica (Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/2010).

La medesima Sezione delle Autonomie si è pronunciata nel senso che “*la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari*” (deliberazione n. 24/2019), anche perché, adottando una soluzione più aperta, “*detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità*” (deliberazione n. 11/2020 citata), anche alla luce dell’art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

In ordine al requisito della generalità (applicabilità a una pluralità di fattispecie) e astrattezza (applicabilità a fattispecie non preventivamente individuabili e ripetibili) del quesito, questa Sezione ha più volte affermato che la funzione consultiva assegnata alla magistratura contabile deve trattare “*ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti*” (del. n. 4/2020/PAR), nonché ha chiarito che l’ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di resa dei pareri in ordine ai procedimenti amministrativi è attribuita dall’ordinamento al segretario comunale e ai dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), ognuno secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109 comma 2 del TUEL (deliberazione n. 128/2020/PAR) o agli altri organi (prevalentemente interni, come il collegio revisori dei conti o l’ufficio legale dell’ente e più raramente esterni), individuati dal legislatore.

L'attività consultiva di questa Corte è, viceversa, indirizzata a fornire agli enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'ente: cfr. Sezione controllo Lombardia, n. 56/2016) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa e a favore del complesso delle autonomie locali. In altre parole la magistratura contabile, a cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo (e nell'ambito di queste ultime anche funzioni consultive), non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva (in particolare provvedimentale), né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto che dirime i conflitti interni o esterni all'ente, in quanto ciò sarebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri e creerebbe tensioni all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

Qualora la Corte dei conti derogasse a tale fondamentale paletto, si inserirebbe *“nei processi decisionali dell'ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”* (Sezione Autonomie, n. 5/2006 cit.).

Al fine di meglio chiarire questo fondamentale profilo, il Collegio precisa di non ignorare che le richieste di parere sono normalmente proposte dagli enti locali non nell'ambito della ricerca scientifica o dell'approfondimento dottrinale, ma trovano la genesi nel contesto interno all'Ente, ma occorre che si discuta della ipotetica applicabilità di una norma giuridica in materia di contabilità pubblica, ponendosi esclusivamente questioni di carattere giuridico (e non gestionale) in ordine alla interpretazione di una o più disposizioni di legge. La dottrina e la giurisprudenza contabile hanno, altresì, evidenziato che la carenza del requisito della generalità e dell'astrattezza del quesito avrebbe come effetto quello di reintrodurre una forma di controllo preventivo sugli atti amministrativi degli enti locali.

Per quanto concerne il necessario difetto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi (corollario del requisito della generalità e dell'astrattezza), la Sezione Autonomie ha chiaramente affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (del. n. 5/2006 citata), come può emergere da un conflitto prodromico a un contenzioso.

Passando all'esame del caso concreto, la Sezione ritiene di potere astrarre i principi e le regole che governano il procedimento di costituzione del Fondo e la contrattazione decentrata, la contabilizzazione e l'utilizzo del Fondo stesso negli enti che hanno dichiarato

il dissesto ex art. 244 TUEL, senza spingersi nella valutazione della situazione in cui si trova l'ente, dichiarando inammissibile il secondo, il terzo e il sesto quesito, per i motivi che verranno esposti in prosieguo.

1. Con il primo quesito, l'Ente chiede <<nell'ipotesi di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento e di mancata sottoscrizione del contratto decentrato nell'anno di riferimento, le economie di bilancio, se confluite nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, (...) se le stesse possono essere trascinate solo all'anno successivo alla mancata costituzione del fondo oppure possono essere trascinate anche negli anni successivi al primo (nei quali non si è costituito il fondo)>>.

L'Ente fa riferimento all'ipotesi di mancata costituzione del fondo e di mancata sottoscrizione del contratto decentrato nell'anno di riferimento, chiedendo se, in questa ipotesi <<le economie di bilancio, se confluite nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale (...) possono essere trascinate solo all'anno successivo alla mancata costituzione del fondo oppure possono essere trascinate anche negli anni successivi al primo (nei quali non si è costituito il fondo)>>.

In materia di utilizzo della quota vincolata del Risultato di amministrazione, il punto 5.2 dell'all. 4/2 al d. lgs. n 118/2011 stabilisce, per quanto di interesse, 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. (...). In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale>>.

Il Collegio ritiene che, trattandosi di quota vincolata per così dire obbligatoria, in quanto legata alla contrattazione collettiva nazionale, riferita alle sole <<risorse stabili>> (sul punto cfr. sez. controllo Molise, del. n. 15/2018/PAR; del. n. 1/2020), il vincolo permanga anche negli esercizi successivi, diversamente da ciò che la

giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo ritiene accada per le risorse variabili, determinate con valenza annuale e finanziate di anno in anno, che <<non possono essere “trasportate” nell’esercizio successivo in caso di mancato utilizzo nell’anno di riferimento>> (cfr. Sezione controllo Veneto, del. n. 201/2019/PAR), in quanto rappresentano mere economie di spesa che contribuiscono alla determinazione dell’avanzo <<disponibile>> (cfr. sez. contr. Molise, del. n. 1/2020 cit. e la giurisprudenza contabile ivi richiamata).

Su quest’ultimo profilo, tuttavia, pur non essendo oggetto di quesito, occorre tenere conto di quanto statuito di recente dalla Sezione delle Autonomie, la quale, richiamando il punto 5.2 dell’all. 4/2 al d. lgs. n. 118/2011, ha fissato il principio in base al quale <<Le risorse del fondo per la contrattazione integrativa, costituito a norma dell’articolo 79 del CCNL in data 16 novembre 2022, una volta formalmente costituito e certificato dall’organo di revisione, sono vincolate alle destinazioni previste dal CCNL stesso (fonte abilitata dal decreto legislativo n. 165 del 2001). Il vincolo riguarda sia le risorse cosiddette “stabili” (che si riproducono, anno per anno, in base al CCNL) che quelle cosiddette “variabili” (inseribili, ogni anno, ove ricorrano i presupposti previsti dal CCNL e non riproducibili l’anno successivo, se vengono a mancare). Entrambe fanno parte delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa, a norma del CCNL (attuale articolo 79). In relazione a dette voci, contrariamente a quanto ritenuto da parte della giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7 del 2019; Sezione regionale di controllo per il Molise, n. 1 del 2020) il corollario della variabilità delle risorse opera solo nella fase di costituzione del relativo fondo, che una volta costituito e certificato deve essere conservato>> (del. n. 10/2024/QMIG).

2. L’Ente, con un secondo quesito, chiede se <<Nel caso di risposta positiva al primo quesito, le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi>>, citando quanto affermato da alcune sezioni di controllo di questa Corte (Veneto, del. n. 201/2019/PAR e Molise, del. n. 15/2018/PAR), che a loro volta richiamano un parere MEF del 24.1.2013.

Essendo il Comune in dissesto finanziario, il Comune richiama, altresì, la deliberazione di questa Sezione n. 51/2022/PAR, domandando <<se il Comune possa trascinare nel fondo degli anni successivi risorse, ancorché di parte stabile, e qualificarle, nel

fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi e se ciò non contrasti con il dettato della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione 51/2022/PAR>>.

Il quesito va dichiarato inammissibile, perché richiede valutazioni che esulano dalla finanza e dalla contabilità pubblica e concernono profili riguardanti la costituzione del fondo, di competenza dell'ARAN, competente in materia di interpretazione norme contrattuali.

3. Con il terzo quesito, il Comune <<*Nel caso di risposta positiva al secondo quesito, trattandosi di risorse vincolate da fondi di anni precedenti alla dichiarazione di dissesto finanziario – avvenuta nel dicembre 2021 – (...) chiede se rientra nella competenza dell'Organismo straordinario di liquidazione la gestione delle risorse, ancorché di parte stabile, qualificate nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi>>.*

Il Collegio ritiene rinunciato questo quesito e, pertanto, assorbito, in quanto subordinato dall'Ente stesso alla risposta della Sezione al secondo quesito.

4. Con il quarto quesito, il Comune chiede se, <<*dal punto di vista squisitamente contabile, nel caso di mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo entro il 31/12 di ogni anno ovvero di mancata costituzione del fondo entro l'anno, le somme relative alla predetta contrattazione decentrata confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato possono essere utilizzate, previa certificazione del collegio dei revisori, con riferimento agli esercizi finanziari approvati con i bilanci di previsione e i rendiconti via via deliberati dall'ente in conformità all'art. 264, comma 2, D.lgs. n. 267/2000 ovvero se occorre obbligatoriamente attendere l'approvazione dell'esercizio corrente, stante quanto esposto dalla pronuncia della Corte dei Conti sez. Sicilia 51/2022 (...)>>.*

Il Collegio rileva che il quesito in esame corrisponde *in toto* a quello a cui questa Sezione ha dato risposta con la deliberazione n. 51/2022/PAR (ben nota all'Ente e citata nell'istanza), alla quale si fa rinvio per la ricostruzione del quadro normativo e per la soluzione, che si intende confermata in questa sede.

5. Con un quinto quesito, il Comune interroga questa Sezione <<*sulla competenza alla gestione del rapporto finanziario derivante dalla contrattazione tardiva e quindi, della corretta*

allocazione delle somme in bilancio>>, rappresentando che <<da un lato, infatti, le risorse riguardano i fondi del salario accessorio relativi ad annualità la cui gestione rientra nell'ambito della competenza dell'OSL, ai sensi dell'art. 252, comma 4, del d.lgs. 267/2000; dall'altro, l'obbligazione giuridica di pagamento si perfeziona dopo la data del 31/12/2021 e, pertanto, la gestione finanziaria dei rapporti rientra nelle competenze degli organi ordinari>>. L'Ente <<chiede, pertanto, l'avviso interpretativo di questa Ecc.ma Corte sull'organo competente, nei comuni in dissesto, a gestire le risorse del salario accessorio per annualità antecedenti la dichiarazione di dissesto, in caso di sottoscrizione tardiva dei relativi contratti decentrati in data successiva a quella fissata dalla legge per la competenza dell'OSL. Nel caso di ritenuta competenza degli ordinari organi comunali, si chiede se sia possibile al pagamento delle somme per le varie tipologie di salario accessorio anche prima dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato ovvero se occorre, comunque, attendere il pieno recupero del ciclo di bilancio, applicando le relative risorse finanziarie già accantonate al bilancio di previsione finanziario dell'anno di sottoscrizione dell'accordo tardivo>>.

Il quinto quesito, in effetti, ne contiene due.

5a. il primo sub quesito chiede lumi sul riparto di competenze, tra OSL e organi ordinari, in merito alla gestione del rapporto finanziario derivante dalla contrattazione c.d. tardiva.

Premesso che la giurisprudenza contabile ha stigmatizzato più volte il fenomeno della c.d. contrattazione tardiva, avendo in molteplici occasioni posto più di un dubbio sulla liceità di operazioni che intervengano sulla parte variabile della retribuzione, legata alla presenza di obiettivi e criteri predeterminati, esprimendosi in sostanza negativamente su queste forme di sanatoria, spingendosi, talvolta, ad affermare che *<<La mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo entro l'anno, impedisce, dunque, 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. La mancata sottoscrizione, entro l'anno, impedisce, altresì, di utilizzare le risorse di parte variabile, con il conseguenziale trasferimento, al pari di quello che avviene nel caso di mancata adozione del fondo, in economia al bilancio dell'ente, poiché 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>> (sez. contr. Lombardia, del. n. 53/2021).

Si richiama, in materia, la sintesi contenuta nella deliberazione n. 201/2019 della Sezione Veneto citata dall'Ente istante stesso: << *Nella fattispecie riferita (...) pare di comprendere che il fondo sia stato costituito entro l'esercizio in essere, ma che il contratto non sia stato sottoscritto (e nemmeno l'atto unilaterale, strumento obbligatorio e non più facoltativo). In questo caso rimane, quindi, confermato il principio secondo il quale "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". La stessa Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia con la deliberazione n. 29/2018/PAR ha evidenziato, conformemente alla giurisprudenza contabile della Corte dei conti, che "... questa Sezione ha finora sempre ritenuto indispensabile che l'intero procedimento si fosse perfezionato secondo la fisiologica consequenzialità degli atti ed entro l'anno di riferimento, dovendosi ritenere illegittima ogni attività svolta in sanatoria, oltre l'anno e in contrasto con il principio della necessità della preventiva assegnazione degli obiettivi e della verifica dell'avvenuto raggiungimento degli stessi. Nel motivato avviso espresso con la deliberazione n. 51/2016, questa Sezione ha infatti confermato il suo ampio sfavore verso l'utilizzo delle risorse dei progetti per la performance in difetto di una preventiva assegnazione degli obiettivi, richiamando a questo proposito le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia n. 287/2011/PAR, per il Veneto n. 161/2013/PAR, nonché i pareri resi dalla Sezione regionale di controllo per il Molise n. 218/2015/PAR e ancora dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263/2016/PAR."* Del resto, viene costantemente stigmatizzata dalla giurisprudenza contabile (e da questa Sezione in particolare), la c.d. "contrattazione tardiva" considerata tale già quella che interviene alla fine dell'esercizio di riferimento, sussistendo forti dubbi sulla liceità di una ripartizione della parte variabile di retribuzione in assenza di criteri predeterminati e senza alcuna conseguente possibilità di controllo (praticamente "a sanatoria"). Invero, una tardiva contrattazione integrativa svaluterebbe, nella sostanza, le finalità sottese all'istituto stesso, rischiando di compromettere il raggiungimento dei risultati attesi, nella misura in cui rappresenta il presupposto per il perseguimento ed il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti. Senza entrare nel merito delle indennità fisse e ripetibili che verrebbero erogate sine titolo.(...) Questa Sezione, pertanto, confermando il

proprio orientamento, ritiene che il principio contabile di riferimento debba essere interpretato nel senso che il contratto decentrato vada tempestivamente sottoscritto>>.

La medesima Sezione Veneto pone una eccezione, in base alla quale <<*Solo nel caso in cui l'assegnazione degli obiettivi sia avvenuta entro l'anno, sarebbe tutt'al più possibile prevedere la corresponsione del trattamento accessorio in assenza di CCID, sempre che non sia stato demandato ad esso la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse, dei criteri generali relativi al sistema di incentivazione e degli altri criteri di sistema relativi alle prestazioni lavorative>>, anche se la medesima deliberazione richiama l'orientamento della Sezione Friuli Venezia Giulia in base alla quale <<*una risposta positiva al quesito (...) possa essere formulata solo ed esclusivamente qualora il contratto integrativo avesse un contenuto meramente e del tutto ricognitivo di decisioni e scelte già operate in sede amministrativa (...)>> (del. n. 29/2018/PAR).**

Sul punto, tuttavia, è intervenuta la sezione delle Autonomie, la quale ha risolto alcune questioni di massima sollevate dalla sezione Veneto e, per quanto di interesse, si è espressa sul tema della legittimità dell'impegno e dell'erogazione delle risorse confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione, affermando che <<*La risposta, anche in questo caso, è positiva e si deduce dal citato principio contabile; come richiamato dalla Sezione remittente, lo stesso principio richiede che le risorse che sono affluite al fondo siano vincolate, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione, proprio per essere poi impegnabili una volta stipulato il contratto integrativo ("[n]on potendo assumere l'impegno"). La regola generale in materia è stabilita nel periodo precedente a quello citato dalla Sezione ("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"). Se la contrattazione non è stipulata entro fine esercizio, l'impegno sarà assunto, a valere sulle risorse vincolate nel risultato di amministrazione, e previa variazione di bilancio, nell'esercizio successivo, evidentemente in modo da "riportare" le relative risorse all'esercizio in cui maturano le condizioni per l'erogazione>> (del. n. 20/2024/QMIG cit.).*

Occorre, pertanto, astrarre la risposta, non entrando nei profili inerenti la qualificazione delle singole voci del fondo (che riguardano aspetti che esulano dalla contabilità pubblica, attenendo all'interpretazione del contratto) e la valutazione dei presupposti dell'impegno e dell'erogazione dei trattamenti in caso di contrattazione

tardiva, sui quali la stessa Sezione delle Autonomie non si è pronunciata, ritenendo il quesito << *inammissibile nei suoi risvolti specifici per una pluralità di motivi. In primo luogo, infatti, essa richiede valutazioni che afferiscono alle modalità di gestione della contrattazione integrativa non strettamente attinenti alla materia della contabilità pubblica, richiedendo una valutazione dei presupposti e limiti dell'erogabilità del trattamento economico accessorio in presenza di un contratto integrativo stipulato l'anno successivo a quello di riferimento. In secondo luogo, la questione introdotta con il dubbio interpretativo da ultimo prospettato afferisce ai presupposti per l'erogazione del trattamento accessorio, la cui disciplina si rinviene nel sistema di misurazione e valutazione della performance, trattandosi di materia che afferisce al regime giuridico del pubblico impiego e non ai limiti di finanza pubblica. Sul punto, la Sezione delle autonomie ha più volte affermato l'estraneità di tale regime giuridico alla materia della contabilità pubblica, anche richiamando la competenza consultiva dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)(...) Infine, come accennato, il riscontro analitico al citato quesito potrebbe anche interferire con le funzioni giurisdizionali della Corte, essendo il tema oggetto di provvedimenti in tema di responsabilità (ad esempio la citata Sezione giurisdizionale regionale per la Campania n. 1808 del 2011).>>.*

La Sezione delle Autonomie, tuttavia, *incidenter tantum*, rappresenta che <<è da considerare che la mancata conclusione della contrattazione integrativa potrebbe essere dovuta non alla mera inerzia della pubblica amministrazione, ma anche all'incolpevole protrazione delle trattative (per difficoltà oggettive) oltre l'esercizio >>, offrendo all'interprete una riflessione utile per affrontare il tema della gestione del fondo in esame da parte di un comune in stato di dissesto conclamato.

Tornando al tema astratto del riparto di competenze sui fondi vincolati legati alla contrattazione, sul punto occorre richiamare la disciplina vigente sul riparto di competenze tra OSL e gestione ordinaria dell'ente dissestato.

Com'è noto, il riparto di competenze è basato, ai sensi dell'art. 252, comma 4, del Tuel, sul criterio dei <<*fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (...)>>.*

La Sezione è consapevole della complessità e incertezza del criterio normativo in materia, nonchè della presenza di orientamenti che potrebbero fare propendere per il riconoscimento della competenza dell'OSL, considerato che le prestazioni oggetto

della contrattazione (in particolare per la parte variabile) sono già state rese nell'esercizio in cui il fondo non è stato costituito e la contrattazione decentrata non è avvenuta (patologia a cui gli enti intendono porre rimedio con la c.d. contrattazione tardiva).

Tuttavia, questa Sezione si è già espressa nel senso che è solo con la sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, si forma un titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione e la stessa diventa esigibile, in quanto solo successivamente alla sottoscrizione della contrattazione integrativa è possibile impegnare le somme, con contestuale genesi delle obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili (cfr. Sez. Contr. Molise, del. n. 218/2015/PAR; Sez. Contr. Puglia, del. n. 164/2018/PAR).

Questa Sezione ha, tra l'altro, affermato, un caso simile, sul punto che *<<non esistendo una obbligazione in data antecedente al 31 dicembre 2021, essa non possa che essere di competenza degli organi ordinari del comune (...)>>* (del. n. 258/2024/PAR).

In conclusione, il Collegio ritiene di confermare l'orientamento in base al quale la gestione delle risorse vincolate compete alla gestione amministrativa ordinaria, ai sensi del citato punto 5.2, nonchè considerato che, tra soluzioni sostanzialmente equivalenti e sostenibili, occorre privilegiare il criterio interpretativo maggiormente rispettoso dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, inevitabilmente compressa dall'intervento di un organo di nomina statale.

5.b. Il secondo sub quesito viene posto come subordinato rispetto alla soluzione della accertata competenza degli ordinari organi comunali.

Questa Sezione, con la deliberazione n. 258/2024/PAR, si è già espressa sul punto, affermando che *<<è consolidata giurisprudenza di questa Corte affermare che non sia possibile procedere al pagamento di tali spettanze prima della approvazione di un bilancio stabilmente riequilibrato, perché solo così è possibile essere certi della sussistenza delle risorse finanziarie necessarie>>*.

Tuttavia, successivamente al citato parere di questa Sezione, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che *<< Se la contrattazione non è stipulata entro fine esercizio, l'impegno sarà assunto, a valere sulle risorse vincolate nel risultato di amministrazione, e*

previa variazione di bilancio, nell'esercizio successivo, evidentemente in modo da "riportare" le relative risorse all'esercizio in cui maturano le condizioni per l'erogazione. Peraltro, detta operazione potrà avvenire ai sensi dell'articolo 187, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e, quindi, anche "prima dell'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente" e "anche in caso di esercizio provvisorio", come evidentemente previsto dal citato principio contabile con formulazione pressoché analoga ("immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio")>> (del. n. 20/2024/QMIG cit.).

In verità, l'Ente, prima dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato non è privo di strumenti contabili. Il Tuel, infatti, stabilisce che:

- *<<Se, per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, intendendosi operanti per l'ente locale i divieti e gli obblighi previsti dall'articolo 191, comma 5. In tal caso, la deliberazione di dissesto può essere validamente adottata, esplicando gli effetti di cui all'articolo 248>> (art. 246, comma 4);*
- *<<Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato di cui all'articolo 261 l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso>> (art. 250, rubricato "Gestione del bilancio durante la procedura di risanamento", comma 1);*
- *<<Per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, il consiglio o la giunta con i poteri del primo, salvo ratifica, individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti*

nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento. Sulla base di tali deliberazioni possono essere assunti gli impegni corrispondenti. (...)>> (art. 250, comma 2).

In conclusione, si ritiene che l'Ente in stato di dissesto possa procedere alla liquidazione del trattamento accessorio, dopo la stipula del contratto decentrato o dell'atto unilaterale dell'Amministrazione, in presenza delle risorse stanziare nel documento contabile vigente, fermi restando i vincoli derivanti dall'art. 67, comma 6, del CCNL 2018 e dal paragrafo 9.2.19 dell'all. 4/2 al d. lgs. n. 118/2011 (cfr. la del. di questa Sezione n. 96/2021).

Con la deliberazione di questa Sezione n. 51/2022, più volte richiamata dall'Ente, è stato già chiarito che << *la verifica di compatibilità della costituzione del fondo e dell'ipotesi di contratto non potrà che avvenire sulla base del documento contabile vigente e della fase in cui si trova l'ente*>>, fissando i limiti che incontra l'Ente nelle varie fasi scandite dal Tuel, anche con riferimento all'ipotesi dell'esercizio provvisorio .

6. Con il sesto quesito, infine, l'Ente << *domanda, altresì, l'avviso interpretativo di questa Ecc.ma Corte sulla possibilità di autorizzare il pagamento anche delle indennità relative alla premialità (performance organizzativa e individuale) relative a ciascuno degli anni antecedenti il 2022 fermo restando -ed esulando dall'esame del quesito che viene formulato in maniera astratta e generale- l'obbligo in ciascuno degli anni di riferimento l'ente abbia tempestivamente messo in campo tutti gli adempimenti previsti dal d.lgs 150/2009 e dal sistema di misurazione e valutazione della performance legittimanti l'attribuzione della premialità.*

L'ultimo quesito va dichiarato inammissibile oggettivamente, in quanto entra nel caso concreto di interesse dell'Ente istante, nonché per le ragioni, sopra richiamate, esposte dalla Sezione delle Autonomie nel dichiarare inammissibile un quesito posto alla sua attenzione (del. n. 20/2024/QMIG cit.)

Il Collegio rammenta, in conclusione, che l'applicazione dei principi e delle disposizioni contabili dell'ordinamento, interpretate con l'ausilio della sezione di controllo della Corte dei conti e della prassi, appartiene alla riserva di amministrazione dell'Ente, ambito sottratto alla magistratura contabile, pena una indebita cogestione nelle scelte dell'Ente.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana dichiara l'istanza consultiva del Comune di Fiumefreddo parzialmente ammissibile e, sui quesiti ammissibili, si esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 luglio 2025.

L'ESTENSORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 1° agosto 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura