



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 06 febbraio 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Paolo PELUFFO	- Presidente aggiunto
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Referendario – Relatore
Antonio CATANZARO	- Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Referendario
Giuseppe DI PRIMA.	- Referendario

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);

VISTO 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 Giardini Naxos, prot. C.d.c. n. 008403 del 25 settembre 2023;

VISTO il verbale dell'odierna adunanza con il quale si è provveduto alla nomina del referendario Giuseppe Vella quale relatore;

VISTA l'ordinanza n. 2/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, referendario Giuseppe Vella
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Giardini Naxos (ME)

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Giardini Naxos, con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di corretta procedura giuscontabile da adottare ai fini della liquidazione del salario accessorio al personale dipendente.

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere “se, pur in assenza di specifico impegno di spesa delle risorse assunto nell'anno di riferimento, si possa procedere a far confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione, in fase di approvazione del rendiconto di gestione dell'anno stesso, economie quantificate nella misura delle risorse inserite in fase di costituzione del fondo, tanto parte stabile quanto variabile, procedendo quindi al relativo impegno e successiva liquidazione dopo l'approvazione del rendiconto e l'applicazione dell'avanzo al nuovo bilancio di

previsione, alla luce delle previsioni di cui al paragrafo 5.2, dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 .

In alternativa, ove ciò non fosse ammissibile, si chiede, se “ si debba applicare la normativa in merito al riconoscimento di debiti fuori bilancio, e quale fattispecie, considerato che dalla conclusione della contrattazione e stipula del contratto in un esercizio finanziario, durante il quale contestualmente non è stata impegnata la somma oggetto del contratto stesso, scaturisce comunque un obbligo contrattuale dell'Ente al quale non si può dare seguito in mancanza di impegno delle risorse”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Giardini Naxos (ME) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *"Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa"*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla *"generalità"* ed *"astrattezza"* del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione attiene all'individuazione della corretta disciplina giuscontabile da applicare in tema di erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne l'individuazione della corretta disciplina da applicare, ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente, nella fattispecie in cui l'Ente ha costituito il fondo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, ha acquisito i pareri favorevoli, ha provveduto alla sottoscrizione finale del contratto decentrato nell'anno di riferimento, ma non ha impegnato le relative somme a fine dell'esercizio né risulta apposito stanziamento nel fondo pluriennale vincolato.

Sul tema preme precisare che, la corretta gestione del fondo comprende "tre fasi obbligatorie e sequenziali" e solo nel caso in cui siano adempiute tutte correttamente, nell'esercizio di riferimento, le risorse riferite al fondo possono essere impegnate e liquidate. Più precisamente, la prima fase consiste nell'individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) che andranno a finanziare il fondo, la seconda nell'adozione, da parte del dirigente, dell'atto di costituzione del fondo, sottoposto alla certificazione dell'organo di revisione, e la terza nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Solo quando si completa l'intero *iter*, l'Ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità) (*cfr.* Corte dei conti, Sez. controllo per il Molise, deliberazione n. 15/2018/PAR). La costituzione del fondo, difatti, è un atto unilaterale (determinazione a contrarre) che va adottato da parte del Dirigente prima possibile e si pone in termini di infungibilità rispetto alla successiva fase della contrattazione, momento in cui nasce il rapporto obbligatorio per l'Ente.

La costituzione del fondo, pur atto propedeutico ed essenziale, attribuisce, quindi, un provvisorio vincolo di destinazione alle somme (fisse e variabili) che si perfeziona solo in seguito alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, atto presupposto indefettibile, costituente titolo legittimante, che permette all'Ente di impegnare il fondo e poter pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

Proprio alla luce di tali considerazioni va stigmatizzata la prassi della cosiddetta “contrattazione tardiva”, ovvero quella che interviene nell’esercizio successivo a quello di riferimento (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per la Lombardia, deliberazione n. 53/2021/PAR).

Orbene, l’impegno di spesa connesso al fondo può, quindi, essere adottato solo dopo la sottoscrizione della contrattazione integrativa, difatti “...se la costituzione del fondo si atteggia quale presupposto per la costituzione del vincolo sul risultato di amministrazione, la sottoscrizione del contratto decentrato è il presupposto necessario ed indispensabile per l’erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante” (vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7/2019/PAR).

In merito, il principio contabile punto 5.2 dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, stabilisce che “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. 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.....Omissis”

Secondo il predetto principio contabile, dunque, nel caso in cui si è costituito il fondo, le risorse risultano definitivamente vincolate e non potendosi assumere l’impegno (non essendo stata approvata la contrattazione integrativa), le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Orbene, nel caso giuridico sottoposto al vaglio della Sezione, non solo è stato istituito il fondo ma si è provveduto, altresì, ad attuare, nell’anno, l’iter giuridico previsto ai fini del riconoscimento del trattamento accessorio e si è sottoscritto il titolo giuridico legittimante l’erogazione; ciò che manca, nella fattispecie posta al vaglio della Sezione, è, esclusivamente, l’assunzione del relativo impegno.

Sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, dunque, a fine esercizio, l’Ente, in assenza dell’impegno, potrà far confluire le relative risorse, nel rispetto del principio contabile suddetto, nella quota vincolata del risultato di amministrazione e, in

conformità a quanto sancito dall'ordinamento contabile, impegnerà le risorse *de quibus* nell'esercizio successivo a quello di riferimento.

Tutto ciò posto, rimane, comunque, in capo alla discrezionalità dell'amministrazione istante valutare la sussistenza dei presupposti giuridici, così come richiamati nella presente deliberazione, nonché la verifica del rispetto di quanto previsto dal CCNL ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente (predeterminazione degli obiettivi di *performance*, delle particolari responsabilità e di quant'altro previsto dal contratto nazionale ed integrativo di settore).

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente (Sindaco e Presidente del Consiglio comunale), nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 06 febbraio 2024.

L'ESTENSORE

Giuseppe Vella

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 14 febbraio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura