



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 06 febbraio 2024

composta dai seguenti magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Paolo PELUFFO	Presidente Aggiunto
Adriana LA PORTA	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere relatore
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo referendario
Giuseppe VELLA	Referendario
Antonino 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 avanzata dal Sindaco del comune di Roccalumera prot. C.d.c. n. 9409 del 10 novembre 2023;

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

UDITO il magistrato relatore, consigliere Giuseppe Grasso
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Roccalumera (ME)

Il Comune di Roccalumera, con la richiesta sopra citata, ha sottoposto all'attenzione della Sezione la richiesta di parere sulla corretta procedura giuscontabile da adottare in tema di contrattazione integrativa .

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere, nell'ipotesi della costituzione del fondo per la contrattazione decentrata , in assenza di bilancio di previsione e stante quanto disposto dall'art.8, comma 4, del CCNL 16.11.2022:

- a) cosa si intende per "compatibilità";
- b) se il fondo si considera impegnato con la sottoscrizione definitiva dell'accordo decentrato o se occorre un provvedimento specifico;

- c) se la sottoscrizione del contratto decentrato può avvenire in assenza di bilancio, visto che il fondo è costituito secondo regole contrattuali ben definite che non lasciano discrezionalità all'ente se non per la parte variabile.

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

MERITO

La complessità della materia e l'imprescindibile lettura combinata tra le diverse norme e i correlati principi contabili, richiede una ricostruzione del quadro ordinamentale di riferimento.

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 (cfr. deliberazione di questa Sezione di controllo n. 33/2024/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. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all’esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell’esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell’esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all’esercizio successivo.

Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del D.lgs. 165/2001, sono effettuate con riferimento **all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce**. 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

Tale norma va coordinata con quanto disposto dall'articolo 40, comma 3-sexies e dall'articolo 40 bis, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, ossia rispettivamente: «A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1», ed «**il controllo sulla compatibilità** dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti».

Pertanto, com'è evidente, il legislatore stabilisce che ogni contratto integrativo debba essere accompagnato da una relazione tecnico-finanziaria e da una relazione illustrativa, entrambe certificate dal collegio dei revisori dei conti.

Ciò in quanto viene ritenuta imprescindibile la funzione di controllo sulla sostenibilità dei costi derivanti dall'adozione del contratto integrativo e sulla conformità degli stessi ai vincoli di legge in generale e di bilancio, in particolare, specie in relazione ai trattamenti accessori (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per la Puglia, deliberazione n. 85/2020/PAR).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali, «**Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dall'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1 del D.Lgs.n.165/2001. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo integrativo definita dalle parti, corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica, è inviata a tale organo entro dieci giorni dalla sottoscrizione. In caso di rilievi da parte del predetto organo, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni. Trascorsi quindici giorni senza rilievi, l'organo di governo competente dell'ente può autorizzare il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto**».

Dalla lettura combinata delle disposizioni sopra citate, si desume, quindi, che, preliminarmente alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, è necessario acquisire la certificazione del collegio dei revisori **sulla compatibilità** dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio.

Verifiche che, ai sensi del principio contabile punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, sono propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del D.lgs. 165/2001, e vanno effettuate con riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce.

L'assenza, dunque, del bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento della contrattazione integrativa, impedisce la sopra citata verifica sulla **compatibilità** dei costi con i vincoli di bilancio, con conseguente impossibilità della sottoscrizione definitiva del contratto integrativo.

Da quanto sopra, si deduce, altresì, che la compatibilità a cui fa riferimento l'art.8, comma 4, del CCNL del 16.11.2022, richiamato dal Comune istante, assume carattere meramente "procedimentale", presupponendo, in ogni caso, l'approvazione del bilancio di previsione dell'anno di riferimento al fine del completamento dell'iter previsto dall'ordinamento per la sottoscrizione definitiva del contratto integrativo.

In merito, invece, al quesito posto dal Comune istante se " *Se il fondo si considera impegnato con la sottoscrizione definitiva dell'accordo decentrato o se occorre un provvedimento specifico*", si richiama quanto previsto dal principio contabile punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 che sancisce " *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*".

Come già precisato, dunque, solo quando si completa l'intero iter l'Ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

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 (cfr. deliberazione di questa Sezione di controllo n. 33/2024/PAR).

Pertanto, nelle superiori considerazioni risiedono tutti gli argomenti di risposta ai diversi quesiti e profili gius-contabili che compongono la richiesta di parere trasmessa dal Comune di Roccalumera

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.

IL RELATORE
Giuseppe Grasso

IL PRESIDENTE
Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 20 marzo 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura