



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 luglio 2024

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario - Relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle

Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Vigonovo , acquisita al prot. C.d.c. n. 3378 del 9.05.2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n.26/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Emanuele Mio;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Vigonovo ha inviato, per tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), alla Sezione Regionale di controllo del Veneto della Corte dei conti una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L.131/2003 contenente due quesiti strettamente correlati relativi al fondo risorse decentrate (di seguito Fondo) di cui al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2019 – 2021.

Il primo quesito concerne l'interpretazione del principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011_e riguarda la possibilità o meno di conservare, al termine dell'esercizio, la parte variabile del già costituito e certificato fondo di produttività nel caso in cui non si possa assumere l'impegno di spesa per carenza di sottoscrizione del contratto decentrato posto che, secondo il suddetto principio, *“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.*

Il secondo quesito è stato così formulato *“Sotto altro punto di vista si chiede se l'obbligazione possa ritenersi unilaterale e si perfezioni con la volontà dell'ente di integrare il Fondo con le risorse variabili (facoltative), consentendone la distribuzione anche in assenza di accordo annuale, ma con regolare costituzione del fondo, in presenza dei seguenti presupposti: l'ente non pone condizioni particolari per l'utilizzo della parte variabile che verrà dunque ed erogata con le medesime modalità della parte stabile; la destinazione del fondo sia, in applicazione dell'art. 80, comma 2, del CCNL 16.11.2022 già individuata a monte dal contratto collettivo integrativo triennale; l'accordo annuale, di cui all'art. 8, comma 1, del CCNL 16.11.2022, sia puramente ricognitivo non dettando criteri diversi rispetto al contratto integrativo (Corte dei conti - Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia deliberazione n. FGV/29/2018/PAR).*

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

In relazione all'ammissibilità della richiesta devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *“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” e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell’ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *“ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz’altro di norma originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Si ricorda, altresì, che l’interpretazione di clausole e norme della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell’attività consultiva della Corte dei conti, in quanto demandata per legge alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all’ARAN (*ex multis*, deliberazione Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna n. 2/2019/PAR e n. 19/2019/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 27/2019/PAR). In tal senso, peraltro, si è espressa anche la Sezione delle autonomie che, con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, ha stabilito che esula dalla materia della contabilità pubblica *«qualsiasi disquisizione sulla portata precettiva che si voglia attribuire alle dichiarazioni congiunte apposte ai contratti collettivi, al pari dell’interpretazione sul contenuto delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro».*

Ancora, la stessa Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG, ha ribadito che *«non può, invece, costituire oggetto dell’attività nomofilattica di questa Sezione l’ambito interpretativo della questione che verte sulle*

modalità applicative di talune disposizioni di fonte contrattuale, esulando dalla funzione consultiva intestata a questa Corte la definizione del significato delle clausole controverse della contrattazione collettiva nazionale, per le quali opera una compiuta disciplina prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche».

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Dal punto di vista oggettivo, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la richiesta di motivato avviso 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 offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto

Merito

I Fonti e procedimento di gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata

1.1. Preliminarmente il Collegio ritiene opportuno ricordare che la disciplina del Fondo risulta da più fonti:

- a) normative: art. 40 (Contratti collettivi nazionali ed integrativi) del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165); art. 183, comma 2, del TUEL (impegno di spesa) e D.lgs. n. 118/2011 in particolare il principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2
- b) Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del Comparto delle Funzioni locali per il triennio 2019-2021, sottoscritto il 4 agosto 2022, di seguito CCNL: in particolare gli articoli 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti e materie), 8 Contrattazione collettiva integrativa: tempie procedure), 79 (Fondo risorse decentrate: costituzione) e 80 (Fondo risorse decentrate: utilizzo).

1.2 Premesso che, ai sensi dell'art. 8 del CCNL: a) il contratto collettivo integrativo ha durata triennale; b) si riferisce a tutte le materie di cui all'art. 7 comma 4 (Contrattazione integrativa soggetti e materie); c) i criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui all'art. 7 lett. a) del citato comma 4 possono essere negoziati con cadenza annuale (accordo annuale), la giurisprudenza contabile (cfr. ex plurimis Cdc - Sezione controllo per la Puglia – deliberazione n. 27/2018/PAR; Cdc -Sezione controllo per il Molise – deliberazioni n. 15/2018/PAR e n. 218/2015/PAR; questa Sezione, deliberazioni n. 263/2016/PAR e n. 201/2019/PAR) ha delineato il procedimento di gestione contabile delle risorse destinate alla contrattazione decentrata che passa necessariamente attraverso tre fasi, definite obbligatorie e sequenziali:

- a) l'individuazione a bilancio delle risorse;

b) la costituzione del Fondo risorse decentrate;

c) l'individuazione delle modalità di ripartizione del Fondo risorse decentrate attraverso il contratto decentrato (o l'adozione dell'atto unilaterale da parte del datore di lavoro).

1.3 La prima fase prevede l'individuazione a bilancio delle risorse e, pertanto, *“la programmazione dell'ente e il relativo bilancio devono contenere rispettivamente, gli indirizzi fondamentali per la contrattazione integrativa e per l'attribuzione dei compensi incentivanti sulla base della valutazione delle performance, nonché le risorse finanziarie previste per lo scopo nei limiti di legge e di contratto”* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Delibera n. 263/2016/PAR).

Infatti, l'art. 8 comma 4 del CCNL prevede che *“Al fine di garantire la piena funzionalità dei servizi e la puntuale applicazione degli istituti contrattuali, la sessione negoziale, di cui al comma 1, ultimo periodo, - che concerne i criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo ndr - va avviata entro il primo quadrimestre dell'anno di riferimento, compatibilmente con i tempi di adozione degli strumenti di programmazione e di rendicontazione. Nell'ambito di tale sessione negoziale, l'Ente fornisce una informativa sui dati relativi alla costituzione del fondo di cui all'art. 79 (Fondo risorse decentrate: costituzione)”*.

L'assenza del bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento della contrattazione integrativa impedisce la verifica, da parte dell'Organo di revisione ex art. 40, comma 3-sexies, del D.lgs. 165/2001, sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio, con conseguente impossibilità della sottoscrizione definitiva del contratto integrativo (cfr. Delibera n. 81/2024 Sezione Controllo Regione Siciliana).

1.4 La seconda fase, che comporta la costituzione del Fondo risorse decentrate, avviene attraverso un atto unilaterale dell'Amministrazione, avente natura gestionale e, pertanto, di competenza del dirigente o del responsabile del Servizio negli enti privi di dirigenza, il quale provvede:

- a) autonomamente alla quantificazione della c.d. *“parte stabile”* attraverso un atto vincolato nel *quantum* e privo di aspetti di discrezionalità amministrativa;
- b) sulla scorta delle scelte dell'organo di governo alla determinazione della c.d. *“parte variabile”*, che non potrà che farle in via definitiva in sede di approvazione del bilancio di previsione, appostando le relative risorse.

Il principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, chiarisce, inoltre, che *“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”*.

La costituzione del fondo da parte dell'organo gestionale non è oggetto di contrattazione decentrata, a differenza della ripartizione del Fondo medesimo, sulla scorta della semplice considerazione in base alla quale l'ammontare del Fondo va quantificato tenendo conto dei vincoli normativi, del Contratto collettivo nazionale e delle scelte degli organi di governo di natura politica (per la parte variabile), senza alcun margine di intervento degli attori della contrattazione in questa fase propedeutica.

Con deliberazione n. 27/2024 la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha, inoltre, ricordato che *“Il rispetto delle regole preposte alla corretta costituzione del Fondo e al limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 dev'essere poi certificato dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, ai sensi degli artt. 8, comma 7, del CCNL e 40-bis del d.lgs. n. 165/2001. Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 71/2023/SRCPIE/PRSE, ha rilevato che “il citato punto 5.2 dell'Allegato 4/2 del principio contabile «eleva ad ulteriore elemento costitutivo anche la certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziare in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione» (Sez. Veneto, n. 263/2016; in senso conforme, Sez. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018 e Sez. Marche, n. 40/2020)”. Con la certificazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria, l'assoggettamento delle risorse del Fondo al limite in questione è da ritenersi definitivamente assolto, non potendo esser più ripetuto all'esito della contrattazione decentrata”*.

Il principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, disciplina gli effetti contabili che derivano dalla mancata costituzione del Fondo: *“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. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente”*

Ciò comporta che la sola quota del Fondo - prevista dalla contrattazione collettiva nazionale - che avrebbe dovuto essere costituito dall'Amministrazione nell'esercizio di riferimento con atto vincolato *nel quantum*, si riporta nell'avanzo di amministrazione dell'Ente. Sul punto, questa Sezione ha già avuto modo di precisare che: *“giova comunque evidenziare che le risorse del Fondo “trasportate”, ancorché di parte stabile, debbano 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 (cfr. parere MEF del 24 gennaio 2013), in questo senso anche la Cdc - Sezione controllo Molise - deliberazione n. 15/2018/PAR) e che, in ogni caso, le risorse variabili non utilizzate nell'anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti ARAN, non possono stabilizzarsi e pertanto andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell'ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo”* (cfr. Deliberazione 201/2019/PAR, in precedenza, deliberazione n. 263/2016/PAR).

Con riferimento specifico, poi, alla disciplina delle conseguenze contabili della mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento la Sezione di Controllo Molise (cfr. deliberazione n. 1/2020/PAR), in conformità agli orientamenti già espressi da altre

Sezioni regionali di controllo (ivi compresa questa Sezione), attraverso un percorso argomentativo articolato in cui, - ripercorsi i tratti normativi di cui all'art. 183, comma 2, lett. a) del T.U.E.L. e della lettera a) del menzionato paragrafo 5.2. del Principio contabile applicato, in uno con le definizioni e distinzioni tra le nozioni di "risorse stabili" (o "consolidate"), "risorse variabili", trattamento economico "fondamentale" (stipendio tabellare, progressione economica, RIA, ecc.) e componente "accessoria" dello stesso - ha ulteriormente osservato che *<il vincolo sul risultato di amministrazione, testualmente limitato alla "sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale", è da intendersi riferito alle sole "risorse stabili"; al contrario, le eventuali risorse variabili, restando escluse da tale vincolo, integrano, a fine esercizio, mere economie di spesa che contribuiscono alla determinazione dell'avanzo "disponibile">*. Ciò in quanto *<la norma, consentendo l'impegno automatico delle somme destinate ai trattamenti fissi e continuativi, non distingue a seconda che essi siano posti o meno a carico delle risorse decentrate di parte stabile. Ne deriva che la lettera a) del paragrafo 5.2. del Principio contabile allegato 4/2, nella parte in cui (terzo trattino) detta le regole di imputazione delle spese relative al trattamento accessorio e premiante, in generale e con particolare riferimento alle ipotesi in cui sia mancata nell'esercizio la costituzione del fondo, deve necessariamente riferirsi alle sole risorse di parte stabile non utilizzate per l'erogazione di compensi afferenti al trattamento fondamentale (es. progressioni economiche) o di compensi accessori di natura fissa e continuativa (es. indennità di comparto), dovendo in tal senso delimitarsi, per ragioni sistematiche, il riferimento alla "sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale">*.

1.5 La terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione definitiva (preceduta dalla provvisoria onde consentire l'espletamento dell'incombenze previste dall'art. 40, comma 3 sexies del D.lgs. n. 165/2001) del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione.

Infatti, alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le 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. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR).

Trattasi, dunque, di obbligazioni che si perfezionano con la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato annuale ad eccezione della fattispecie dell'atto unilaterale previsto, solo in via provvisoria ed in presenza di determinati presupposti, dall'art. 40, comma 3 bis, del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Tale fase costituisce, qualora completata nei termini previsti dall'articolo 8 del CCNL, la fisiologica conclusione della sessione negoziale tra la parte trattante pubblica - individuata dall'Ente con apposita delibera ed alla quale sono state impartite le direttive recanti la declinazione degli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire all'esito della sessione negoziale integrativa - e le Organizzazioni Sindacali.

Si precisa che, poiché l'art. 40, comma 3-sexies del D.lgs. n. 165/2001 prevede che "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", la sottoscrizione definitiva del contratto integrativo annuale potrà avvenire solo a seguito di tale adempimento.

1.6 Infine, il principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 disciplina gli effetti contabili che derivano dalla mancata sottoscrizione del contratto integrativo annuale disponendo 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".*

II. Necessità di una interpretazione uniforme del principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, punto 5.2, al d.lgs. n. 118/2011

2.1 Stante la regola generale secondo cui l'impegno delle spese correnti per la retribuzione del personale deve avvenire negli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultino esigibili, in base a quanto stabilito dal più volte richiamato principio contabile applicato (al punto 5.2 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011), la spesa riguardante il fondo per la produttività è interamente stanziata e impegnata 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 (FPV), a copertura degli impegni destinati ad essere imputati proprio all'esercizio successivo. Pertanto, la costituzione del fondo è condizione di attribuzione del vincolo alle risorse che si riversano nel risultato di amministrazione ed è finalizzato ad evitare che esse siano considerate economie di bilancio.

2.2 Dall'esame del principio contabile emerge, quindi, che, se la costituzione del fondo rappresenta il presupposto per la costituzione del vincolo sul risultato di amministrazione, la sottoscrizione del contratto decentrato si atteggia a presupposto necessario ed indispensabile per l'erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante.

2.3 Il principio 4.2. al punto 5.2 prevede, inoltre, una serie di fattispecie distinte, dalle quali si desume esplicitamente che l'atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle risorse è il provvedimento formale di costituzione del fondo, mentre, l'accordo decentrato costituisce, come detto, *"l'atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo Pluriennale Vincolato"* (in termini, questa Sezione, deliberazione n. 263/2016/PAR confermata dalla successiva deliberazione n. 201/2019/PAR).

2.4 In conseguenza:

- se nel corso dell’esercizio non è stato costituito né il fondo né è stato sottoscritto il contratto decentrato, *“le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”*. Ne consegue che la mancata costituzione del fondo ha come effetto di far confluire nel risultato di amministrazione, vincolato, la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale;
- se il fondo viene costituito entro l’esercizio in essere ed il contratto è sottoscritto entro la fine di detto esercizio, l’obbligazione sorge a seguito della sottoscrizione del contratto decentrato e le risorse impegnate confluiscono nel Fondo Pluriennale Vincolato *“... imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili”* poiché, come stabilisce il principio contabile *“(...) Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili”*;

2.5 Come già in precedenza rappresentato, la giurisprudenza contabile si è espressa in diverse occasioni evidenziando che la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata si sviluppa, necessariamente, attraverso le tre fasi obbligatorie e sequenziali, di cui si è detto prima, e che solamente nel momento in cui si completa l’intero percorso, l’amministrazione può impegnarsi ad erogare le somme in base al principio della competenza potenziata (c.d. esigibilità). È stata, altresì, valutata negativamente dalla giurisprudenza contabile (e da questa Sezione in particolare), la contrattazione che interviene oltre l’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”).

2.6 Ciononostante, la formulazione del paragrafo 5.2, lettera a) del richiamato principio contabile di cui al punto 5.2 dell’allegato 4/2 al d.lgs., n. 118/2011, nella parte in cui prevede 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”*, continua ad alimentare le richieste di chiarimenti in sede consultiva da parte delle Amministrazioni interessate essenzialmente in ragione di una rilevata non lineare formulazione del paragrafo 5.2, lettera a) del richiamato principio contabile stante che - come rappresentato dal Sindaco del comune di Vigonovo - del fatto che *<dalla lettura di tale inciso, peraltro non contraddetto, da una visione complessiva dell’intero alinea contenuto nel predetto punto 5.2, pare emergere che la mancanza di sottoscrizione del contratto integrativo non infici la possibilità di mantenere e conservare la parte variabile del fondo di produttività in quanto non viene indicato espressamente il destino di tali risorse come invece avviene nel caso in cui non vi è nemmeno la costituzione del fondo salario accessorio (fondo produttività). Tale possibile indicazione pare trovare conferma indirettamente anche all’art. 79 comma 2 del CCNL sottoscritto in data 16.11.2022. Ma*

un'ulteriore indicazione pare essere presente nell'interlinea precedente del predetto punto 5.2 laddove viene espressamente indicato la sottoscrizione definitiva del CCNL ai fini della corresponsione degli emolumenti enucleando un rapporto di specialità tra la contrattazione nazionale e la contrattazione integrativa decentrata. (...) tale principio contabile non pone alcuna correlazione tra tempistica di formazione contrattuale e mantenimento delle risorse, parte variabile, del fondo di produttività nell'anno di riferimento ma sottolinea solamente la presenza imprescindibile della costituzione del fondo salario accessorio (fondo di produttività) a 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..." comportando un vincolo contabile e allo stesso tempo un mantenimento delle medesime risorse per l'anno successivo ai fini della liquidazione, senza indicare tra i requisiti necessari la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato nell'anno a cui si fa riferimento (...)>.

2.7 La rappresentata problematicità interpretativa del principio contabile trova conferma anche nella giurisprudenza contabile che, sebbene ben salda in relazione ai capisaldi fondamentali della disciplina contabile di cui si discute, ha dato adito ad interpretazioni non del tutto collimanti tra le diverse Sezioni regionali di controllo.

2.8 Da un lato, infatti, è emerso un orientamento in base al quale, l'erogazione della produttività nel caso di mancata sottoscrizione del contratto integrativo annuale nell'anno di riferimento, può ritenersi consentita laddove, pur in assenza del contratto integrativo decentrato, sussistano tutti i requisiti sostanziali per la corresponsione del trattamento economico incentivante ossia: oltre a un'adequata, formale e definitiva costituzione del fondo per la produttività in tutte le sue componenti, qualitative e quantitative, e alla certificazione dell'organo di revisione, entro l'anno di riferimento sia avvenuta una tempestiva assegnazione degli obiettivi (singolari e/o collettivi) in modo che il personale dipendente all'uopo individuato abbia potuto dispiegare consapevolmente e proficuamente le proprie energie lavorative a favore dell'attività incentivata e nell'interesse finale dell'ente. (Sezione Regionale di Controllo della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, deliberazione 29/2018; di analogo avviso, questa Sezione, deliberazioni n. 263/2016/PAR e n. 201/2019/PAR cit.).

In particolare, questa Sezione in un proprio recente pronunciamento (deliberazione n. 257/2024/PRSE), ha ribadito che *"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"* in proposito confermando quanto già in precedenza chiarito con la citata deliberazione n. 201/2019/PAR, in cui si è affermato che *"(omissis)la spesa riguardante il fondo per la produttività, pertanto, è interamente stanziata e impegnata 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 (FPV), a copertura degli impegni destinati ad essere imputati proprio all'esercizio successivo. Pertanto, la costituzione del fondo è condizione di attribuzione del vincolo alle risorse che si riversano*

nel risultato di amministrazione ed è finalizzato ad evitare che esse siano considerate economie di bilancio (Corte dei conti - Sezione controllo del Molise deliberazione n. 55/2018). (...) Di contro, le risorse non ripartite sono da considerarsi economie del fondo costituenti risorse variabili, pertinenti l'esercizio successivo (...)".

2.9 Altro orientamento preclude in assoluto la possibilità di erogare il trattamento accessorio in assenza di sottoscrizione del contratto integrativo annuale nell'esercizio di riferimento (cfr. Sezione di Controllo per la Puglia 86/2020, Sezione di Controllo per la Lombardia 53/2021 Sezione di Controllo per la Basilicata 14/2024).

In particolare, la Sezione di controllo Regione Lombardia (deliberazione n. 53/2021, a cui si conforma la Sezione di controllo per la Basilicata cit.), sostiene che la mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo entro l'anno impedisce l'erogazione del salario accessorio, ad eccezione degli effetti che derivano dal principio di ultrattività delle precedenti intese e di quelle indennità disciplinate esclusivamente dal Ccnl: turno, reperibilità e compensi aggiuntivi per le giornate festive, in proposito evidenziando che: *"Dal principio di cui sopra (principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 n.d.r.) emergono alcune conseguenze giuscontabili, primo tra tutti il divieto che le quote del salario accessorio e premiale, destinate a essere effettivamente liquidate nell'esercizio successivo possano essere pagati in conto residui. In secondo luogo, 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. In particolare le somme di parte stabile riferibili al trattamento fondamentale, fisso e continuativo (ad esempio, progressioni economiche, indennità di comparto), si devono ritenere automaticamente impegnate a inizio esercizio secondo le disposizioni della lettera a), primo capoverso del punto 5.2 citato, mentre solo quelle, pur di parte stabile, che fuoriescono da tale nozione, confluiscono nel risultato vincolato di amministrazione (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per il Molise delibera n. 1/2020/PRSP). Ne consegue che le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa, compresi i risparmi per il lavoro straordinario e le somme non integralmente utilizzate in anni precedenti (vd. deliberazione di questa Sezione n.386/2019/PAR). (...) In assenza di sottoscrizione dell'accordo decentrato entro il 31 dicembre dell'esercizio di competenza, l'Ente non può impegnare le somme destinate al pagamento di specifici progetti e che, in assenza della determina di costituzione del fondo, le risorse variabili, eventualmente accantonate, costituiscono economie di bilancio "libere", non potendo confluire nell'avanzo vincolato, dove deve essere riportata solo la quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale e la parte stabile (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016/PAR). Alla luce delle superiori considerazioni, la Sezione, pur ritenuto meritevole di attenzione, non condivide quel filone giurisprudenziale (Corte dei conti, Sez. controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 29/2018/PAR), fatto proprio dall'Aran con parere CFL.17 del 30 ottobre 2018, che prevede la possibilità di erogare la produttività anche in caso di sottoscrizione nell'anno successivo dei contratti decentrati a condizione che: a) sia stata effettuata la formale e definitiva costituzione del Fondo per la produttività nel corso dell'esercizio, in tutte le sue componenti, qualitative e quantitative; b) sia intervenuta l'emissione della certificazione dell'organo di*

revisione; c) sia avvenuta entro l'anno la tempestiva assegnazione degli obiettivi (singolari e/o collettivi) in modo che il personale dipendente all'uopo individuato abbia potuto dispiegare consapevolmente e proficuamente le proprie energie lavorative a favore dell'attività incentivata e nell'interesse finale dell'attività incentivata e nell'interesse finale dell'ente. Tale orientamento, probabilmente attento alle dinamiche gestionali degli Enti, che spesso si trovano ad approvare i documenti contabili nel corso avanzato dell'esercizio, si scontra, a parere di questa Sezione, con l'esigenza che la contrattazione debba avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio, per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza. La tempestività della costituzione del fondo e la conseguenziale sottoscrizione del contratto integrativo, rilevano, infatti, al fine di consentire l'erogazione delle risorse solo dopo aver accertato i risultati che l'istituto contrattuale ritiene necessari per la distribuzione delle misure premiali. Precisa la Sezione, che una fattispecie di sottoscrizione della contrattazione nell'anno successivo (anche in presenza nell'anno di un'ipotesi di contratto sottoscritto), verosimilmente, trova la sua giustificazione nell'impossibilità di completare, nell'anno, le procedure iniziate in prossimità della fine dello stesso (certificazione Organo di revisione, autorizzazione dell'organo esecutivo alla sottoscrizione). Modus operandi che, a parere di questa Sezione, stride con i principi di predeterminazione e assegnazione, preventiva e in tempi ragionevoli, delle somme al management dell'Ente (che rispondono dei risultati e approvano i relativi progetti) e con il diritto dei lavoratori di conoscere, preventivamente, le dinamiche salariali, pur variabili, del proprio trattamento accessorio (...) Nello stesso senso, la necessità che l'intero percorso amministrativo e contrattuale- negoziale si perfezioni entro l'anno con la stipula del contratto decentrato integrativo, risponde alla primaria esigenza di garantire sia l'effettività della programmazione dell'ente, cui è connessa, generalmente, l'annualità delle risorse a disposizione, sia un utile perseguimento delle sue finalità istituzionali, con la conseguenza che una diversa e disforme determinazione, nella sostanza, svilisce le finalità sottese all'istituto de quo e compromette o rischia di compromettere il raggiungimento dei risultati attesi. (...) la mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo entro l'anno, impedisce l'erogazione del salario accessorio, ad eccezione degli effetti che derivano dal principio di ultrattività delle precedenti intese e di quelle indennità disciplinate esclusivamente dal Ccnl: turno, reperibilità e compensi aggiuntivi per le giornate festive. 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”.

2.10 In conclusione, la Sezione in considerazione della delicatezza della problematica che, tra l'altro, coinvolge una pluralità di amministrazioni su tutto il territorio nazionale e, di conseguenza, anche le altre Sezioni territoriali di controllo con concreto pericolo di decisioni difformi, ravvisa l'esigenza di una decisione nomofilattica, al fine della definizione di criteri omogenei ed uniformi di interpretazione ed applicazione del richiamato principio contabile applicato atteso che la problematica rappresentata – ad

avviso di questa Sezione – presenta le caratteristiche della “particolare importanza ed obiettiva complessità” avente rilevanza generale, in quanto suscettibile di diffusa applicazione, la cui risoluzione si impone per la necessità di “coerenza unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica” .

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sospende la pronuncia nel merito e, alla luce delle considerazioni riportate nella parte motivazionale, della rilevanza sistematica della questione e ritenendo, in ogni caso, opportuno acquisire un orientamento uniforme di carattere generale, delibera di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell’opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell’art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, o alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, le seguenti questioni di massima concernenti l’esatta interpretazione del principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell’Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui prevede 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”*:

1) se, costituito e certificato il fondo, in ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo o del sostitutivo atto unilaterale entro l’esercizio, debbano ritenersi definitivamente vincolate tutte le risorse (sia di parte stabile che di parte variabile, concernente voci a carattere discrezionale e occasionale, soggette a variazioni annuali, tra le quali, innanzitutto, la valutazione della performance collettiva e individuale) destinate al finanziamento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, ovvero quali di tali risorse costituiscano economie non vincolate non destinate a confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione, anche in relazione a quanto disposto dalla lett. a), primo trattino, del predetto paragrafo 5.2, dell’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale, per la spesa di personale, l’imputazione dell’impegno avviene *«nell’esercizio di riferimento, automaticamente all’inizio dell’esercizio, per l’intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale [...]»*;

2) se, nella medesima ipotesi (costituito e certificato il fondo, in ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo o del sostitutivo atto unilaterale entro l’esercizio), le risorse confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione, che secondo il richiamato principio contabile sono *“immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell’esercizio provvisorio”*, siano legittimamente impegnabili ed erogabili sulla base di un contratto integrativo decentrato sottoscritto oltre l’esercizio di riferimento, precisando, in caso di risposta affermativa, in presenza di quali presupposti ciò sia possibile e, in caso di risposta negativa, quali siano le corrette modalità di utilizzazione delle economie di spesa confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, al Sindaco del Comune Vigonovo (VE) ed al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 25 luglio 2024.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente Emanuele Mio

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 28 agosto 2024

Il Direttore di Segreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin