



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

*composta dai magistrati:*

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Angela Pria	Consigliere;
Oriella Martorana	Consigliere, relatore.

*ha adottato la seguente deliberazione*

*nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2018*

**VISTO** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**VISTA** la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;

**VISTO** il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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

**VISTA** la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**VISTO** l'art. 17, comma 31, del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

**VISTI** gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

**VISTA** la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Tuscania, a firma del Sindaco, trasmessa al Consiglio delle Autonomie Locali della regione Lazio e alla Sezione con successiva nota di quest'ultimo, acquisita al protocollo della Sezione n. 5330 in data 4 dicembre 2018, in merito a profili di dubbio sulla gestione delle risorse del Fondo per la contrattazione decentrata;

**VISTA** l'ordinanza n. 38 del 17 dicembre 2018, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta sopra indicata;

**UDITO** il relatore, Consigliere Oriella Martorana;

#### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Tuscania ha inoltrato una articolata richiesta di parere esponendo quanto segue.

L'Ente ha ricevuto dal proprio Organo di controllo interno parere negativo sull'ipotesi di Contratto Decentrato per l'anno 2016, che recava, quale allegato, anche la quantificazione del Fondo per le risorse decentrate. Precisa ulteriormente l'Ente che le somme necessarie alla costituzione del detto Fondo erano già stanziate in bilancio. Stante il detto parere negativo del revisore (i cui rilievi, precisa l'Ente, non interessavano la parte di costituzione) il Comune chiede quale sia la sorte della tornata contrattuale e pone, in particolare, i seguenti, specifici quesiti:

1. ai sensi del punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, quali siano le quote del Fondo obbligatoriamente previste dalla contrattazione collettiva nazionale, nonché quali istituti contrattuali possano correttamente ascriversi a tale tipologia;
2. in caso di mancata costituzione del Fondo per l'anno di riferimento, sempre a seguito del mancato buon esito del procedimento di visto contabile di competenza dell'Organo di revisione, con quali modalità si possa procedere all'erogazione degli emolumenti come determinati nell'ipotesi di accordo e se, in ogni caso, sia necessario procedere a contrattazione tardiva esclusivamente per gli istituti della contrattazione definiti "stabili";
3. se le rimanenti quote del Fondo previste in bilancio e confluire, ai sensi del richiamato punto 5.2, in avанzo (vincolato) di amministrazione, possano essere redestinate ad alimentare il Fondo degli anni successivi, in quota variabile, attraverso

l'inserimento delle stesse ai sensi dell'art. 67, comma 3, lett. i) e comma 5, lett. b) del CCNL Funzioni Locali sottoscritto in data 21 maggio 2018 che, a decorrere dall'anno 2018, prevede che il *"Fondo risorse decentrate"*, costituito dell'importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili come previste e determinate secondo la disciplina del comma 1, è stabilmente incrementato, tra gli altri, anche di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziate dall'Ente *"per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale"*, ivi compresi *"gli incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale"* previsti dal primo comma, lett. c) del precedente articolo 56-quater (*"Utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada"*),

### **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è stata formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di parere, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

In relazione al profilo dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di parere è individuato nell'organo di vertice dell'Ente, come definito ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune è il Sindaco - e, nel caso di specie, la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

### **AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 - a tenore della quale le richieste di parere devono vertere sulla materia della contabilità pubblica - va raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alle Sezioni Regionali della Corte

dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguitamento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Su tale impianto normativo e interpretativo è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite della Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica, strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La materia della contabilità pubblica, inoltre, non può investire qualsiasi attività degli Enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, in quanto ciò potrebbe determinare uno sconfinamento dell'attività consultiva a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le sezioni regionali di

controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie territoriali.

Le richieste di parere, inoltre, devono vertere su questioni di interesse generale, relative a scelte amministrative future e non interferire con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Tanto premesso in termini generali, passando a esaminare l'odierna richiesta di parere, si osserva che con la medesima l'Ente formula quesiti in ordine alla corretta interpretazione e applicazione della disciplina contabile cui soggiace la gestione delle risorse dell'Ente destinate al finanziamento della spesa di personale nell'ipotesi di mancata costituzione del Fondo per le risorse decentrate nell'esercizio finanziario di riferimento.

In ragione di ciò, se ne può rilevare l'inerenza alla nozione di contabilità pubblica quale definita nella giurisprudenza, anche nomofilattica, della Corte, come sopra richiamata. La richiesta, inoltre, presenta carattere di astrattezza e generalità e non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Il quesito può pertanto essere ritenuto ammissibile anche sotto il profilo oggettivo ed essere esaminato nel

## **MERITO**

Venendo al merito, il **primo quesito** attiene alla corretta qualificazione delle risorse che compongono il Fondo per la contrattazione decentrata, distintamente tra quelle destinate a finanziare la componente stabile e quella variabile del salario accessorio.

E' necessario premettere, in logica sequenza ermeneutica, che il quesito dell'Ente origina dalla lettura delle previsioni recate dal paragrafo 5.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

Prevede il detto paragrafo che l'imputazione degli impegni delle spese correnti del personale a regime avviene negli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. Di conseguenza:

- per la spesa di personale relativa a trattamenti fissi e continuativi, nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio;
- nell'esercizio in cui è firmato il contratto collettivo nazionale per le obbligazioni derivanti da rinnovi contrattuali del personale dipendente, compresi i relativi oneri riflessi a carico dell'ente e quelli derivanti dagli eventuali effetti retroattivi del nuovo contratto;
- infine, il principio della competenza finanziaria potenziata, specifica che le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio.

Si evidenzia, in ordine a tale ultimo punto che, all'atto della sottoscrizione della contrattazione integrativa vengono impegnate 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 tramite il neo istituito istituto giuscontabile del Fondo Pluriennale Vincolato.

Infatti, il richiamato principio contabile prevede 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*”.

Di conseguenza, atteso che il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, come emerge dal richiamato principio contabile, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento della relativa posta contabile, in rapporto all'esercizio cui la costituzione del “Fondo” si riferisce (cfr. sul punto, Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016/PAR).

Tanto richiamato, nonché affrontando il primo quesito posto dall’Ente, si rileva che le risorse stabili sono così definite in quanto sono risorse fisse aventi carattere di certezza, continuità e di stabilità (le principali fonti di alimentazione di tali risorse sono gli incrementi fissati dai CCNL, mentre con riferimento a tale tipologia di risorse le fonti contrattuali contemplano le indennità di comparto; le indennità di posizione; le progressioni economiche orizzontali). Le modalità di determinazione delle risorse sono attualmente regolate dagli artt. 31 e 32 del CCNL sottoscritto il 22 gennaio 2004. La disciplina specifica delle diverse voci che alimentano il Fondo è recata dall’art. 15 del CCNL sottoscritto il 1° aprile 1999, come integrate con l’art. 4 CCNL del 9 maggio 2006, l’art. 8 del CCNL dell’11 aprile 2008 e dall’art. 4 del CCNL sottoscritto il 31 luglio 2009.

Le risorse variabili sono determinate con valenza annuale e finanziate di anno in anno dall’Ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio e sono destinate a finanziare il salario accessorio per la componente avente carattere di premialità e finalità incentivanti (sul punto utili elementi possono essere desunti dalla lettura di ARAN – orientamenti applicativi delle regioni-Autonomie locali n. 482).

Proprio in ragione di ciò, 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. Inoltre, la costituzione del “Fondo” deve 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.

Conseguentemente, in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l’entità delle stesse possono variare da un anno all’altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull’esercizio successivo in caso di non utilizzo nell’anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per “stabilizzarsi” nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è

alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziate (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all'incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente (cfr. delib. Veneto n. 263/2016 e ivi ARAN, Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonomie locali n. 482-attualità - 2 novembre 2012).

In questa sede si richiamano altresì gli adempimenti ai quali le Amministrazioni locali devono attenersi in sede di appostamento delle risorse del "Fondo", soprattutto nell'ambito della determinazione della quota variabile di detto "Fondo". Tale quota comprende, infatti, voci che, avendo carattere occasionale o essendo soggette a variazioni anno per anno, non possono consolidarsi nei fondi, ma devono e possono trovare applicazione solo nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste e alle rigide condizioni, da riscontrarsi anno per anno, indicate nei CCNL di riferimento.

Passando a considerare il **secondo quesito**, occorre rilevare che, ancor prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato (atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico prenotativo della posta al Fondo pluriennale vincolato), assume rilievo la costituzione del "Fondo" quale atto unilaterale da parte dell'Amministrazione altresì funzionale a consentire la corretta imputazione destinate alla parte stabile e, alla parte variabile del Fondo stesso.

Sulla corretta individuazione dell'elemento della costituzione del Fondo, trattandosi, come detto, di atto unilaterale dell'Amministrazione datoriale, precedente la fase contrattuale, la giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo già formatasi sul punto ha avuto modo di chiarire che è necessaria l'adozione di una "*formale delibera*" di costituzione (ex principio contabile citato), da adottarsi comunque entro l'esercizio di riferimento, riconducibile, trattandosi, come detto, di atto unilaterale dell'Amministrazione, al plesso della dirigenza dell'Ente in quanto atto di natura gestionale e non, invece, al Consiglio o alla Giunta. Ciò in ragione della sua essenza di atto avente valenza ricognitiva della presenza di sufficienti risorse in bilancio.

Tale momento ricognitivo, invero, si pone con carattere di infungibilità rispetto a qualsivoglia atto deliberativo (del Consiglio e della Giunta) ovvero attinente alla fase

contrattuale (contrattazione tardiva) in merito all'idoneità ad imprimere un vincolo di destinazione alle risorse del Fondo da destinarsi a finanziare le componenti variabili, ma anche stabili della retribuzione non alimentate dalla contrattazione collettiva nazionale ma da risorse proprie del bilancio dell'Ente.

Inoltre, l'art. 40 bis, comma 1 del D.Lgs. 165/2001 dispone che 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 dall'Organo di Revisione.

Peraltro, in caso di mancato completamento dell'iter volto alla sottoscrizione del contratto decentrato, continua ad applicarsi il contratto scaduto per i soli istituti contrattuali previsti dalla contrattazione nazionale.

Pertanto, e conclusivamente sul punto, in riferimento al perimetro applicativo del Punto 5.2 dell'Allegato n. 4/2 al D.lgs n. 118/2011, in base al quale *"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"*, possono fissarsi i seguenti principi orientativi:

- la mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi;
- in coerenza con le indicazioni dell'Aran, le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l'Ente -in via definitiva- la loro possibile utilizzazione;
- non miglior sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate (sul punto già Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, nella deliberazione n. 161/2017).

Quanto, infine, al **terzo quesito**, si tratta di quesito attinente alla corretta interpretazione delle disposizioni recate dall'art. 67, comma 3, lett. i) e comma 5, lett. b) del CCNL Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018.

Prevedono, segnatamente, le disposizioni appena richiamate che il “Fondo” continua ad essere alimentabile, con importi variabili di anno in anno, anche “di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziate dagli enti ai sensi del comma 5, lett. b). Dal combinato disposto delle disposizioni di fonte contrattuale sopra richiamate si evince che il Fondo continua ad essere alimentabile, con risorse di entità variabile di anno in anno, anche di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziate dagli enti, in quanto destinate alla relativa componente variabile, “per il conseguimento di obiettivi dell’ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della *perfomance* o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale”, ricomprendovi anche le risorse di cui all’art. 56-quater, comma 1, lett. c), ovvero “l’erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale”.

Con riguardo, in particolare, a tale ultima tipologia di compensi incentivanti, deve innanzitutto osservarsi che la relativa fonte di alimentazione origina dalla parte disponibile dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli enti in conseguenza delle violazioni del codice della strada, come determinata ai sensi dell’art. 208 commi 4 lett. c) e 5), del Decreto legislativo n. 285/1992, concretizzando, pertanto, un preciso collegamento funzionale tra talune tipologie individuate di risorse - quelle, come ricordato, derivanti dalla riscossione dei proventi delle sanzioni pecuniarie per le violazioni del codice della strada - e la loro destinazione a finanziare gli emolumenti premianti del personale di polizia municipale o comunque coinvolto in programmi approvati dall’Ente di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

Si tratta, pertanto, di fattispecie tipiche da tenersi necessariamente distinte rispetto alla generalità delle risorse che l’Ente può destinare ad alimentare la componente variabile del trattamento accessorio del personale dipendente.

Più in generale, si osserva che le disposizioni alle quali l’Ente si richiama si riferiscono a eventuali economie di spesa rilevabili a consuntivo “possono” essere destinate ad alimentare gli oneri correlati ai trattamenti accessori premianti del personale solo “una tantum” e non per effetto di trascinamento reiterato di anno in anno, vanificandosi

altrimenti il carattere accessorio di tali voci incentivanti e l'esigenza di tutela delle risorse del bilancio dell'Ente, che altrimenti finirebbero per essere "ingessate", con carattere di automatismo, in sostanziale elusione dell'osservanza delle varie fasi ( e relative finalità) che scandiscono il procedimento prodromico al perfezionamento della contrattazione decentrata.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio esprime il proprio parere sulla richiesta riportata in epigrafe nei termini di cui in motivazione

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Tuscania.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2018.

IL RELATORE

*f.to* Oriella Martorana

IL PRESIDENTE

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 15 marzo 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

*f.to* Aurelio Cristallo