



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

nell'adunanza del 25 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di San Pietro in Morubio prot. n. 0000524 del 19/03/2019, acquisita al prot. C.d.c. n. 0002229-19/03/2019-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 40/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna

seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Pietro di Morubio ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'applicazione del principio contabile 4.2 allegato al D.Lgs. n. 118/2011, in relazione alla sottoscrizione di contratti collettivi decentrati integrativi ed alla successiva corresponsione del trattamento economico incentivante nei confronti dei dipendenti dell'ente.

Con la citata richiesta di parere, il Sindaco del Comune di San Pietro di Morubio proponeva un'istanza formulata in questi termini *“se è condivisibile da parte della Corte dei conti – Sezione di controllo del Veneto, l'orientamento espresso dalla Corte dei conti - Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia con deliberazione n. FGV/29/2018/PAR relativamente alla corresponsione delle risorse variabili destinate alla performance qualora il fondo venga costituito nel corso dell'esercizio ed il contratto sia sottoscritto negli esercizi successivi”*.

La nota precisava che il Comune di San Pietro in Morubio fa parte, dall'anno 2000, dell'Unione dei Comuni Destra Adige, e specificava che con deliberazione di Giunta dell'Unione avente ad oggetto la costituzione del fondo “unionale”, l'Amministrazione comunale ha consolidato *“(…) le risorse per la contrattazione decentrata dei Comuni aderenti. La predetta deliberazione prevedeva risorse variabili ai sensi dell'art. 1, c. 114, della L. n. 56/2014 per un importo pari a euro 21.345,00”*.

Con la stessa nota veniva specificato che *“... nel corso del 2017 l'Unione ha ritenuto necessario procedere ad una revisione straordinaria dei fondi 2016 e 2017. In sede di ricostruzione si è ritenuto di non confermare le risorse variabili correlate all'art. 1, c. 114, della L. 66/2014 pari a euro 21.345,00, contenute nella deliberazione di Giunta n. 60/2016 in quanto, nel corso del 2016, il contratto decentrato non era stato sottoscritto (in applicazione del parere n. 263/2016 espresso dalla Corte dei conti per il Veneto). Il fondo 2016 revisionato è stato adottato (insieme a quello del 2017) con determinazione n. 360 RG del 29/12/2017 senza le predette risorse variabili e rideterminando il tetto del trattamento accessorio previsto dall'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2016 (oggi art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017).”*

La nota proseguiva, inoltre, precisando che, nell'esercizio 2016, l'Unione aveva costituito il fondo, aveva ottenuto la certificazione dall'Organo di revisione, aveva adottato il sistema di valutazione ed approvato gli obiettivi. Il Sindaco precisava, altresì, che le risorse variabili relative all'anno 2016 confluivano nella quota vincolata del risultato di amministrazione in applicazione del principio contabile 4.2 allegato al D.Lgs. n. 118/2011 e che le stesse sono rimaste vincolate anche nel risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2017.

Infine, la richiesta di parere si concludeva con la seguente istanza: *“... alla luce della deliberazione della Corte dei conti del Friuli Venezia Giulia n. FVG/29/2018, si chiede se possa considerarsi superato l'orientamento espresso da codesta Sezione regionale della Corte dei conti con la deliberazione n. 263/2016 in materia di sottoscrizione dei*

contratti collettivi decentrati integrativi e di corresponsione del trattamento economico incentivante ai dipendenti, e in caso di risposta affermativa, si chiede, altresì, se l'Ente può procedere ad una revisione anche dei predetti fondi relativi ad annualità precedenti quella attuale.”.

II. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7 comma 8 della legge 131 del 05 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* ed, 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 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata 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.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

III. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere 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 direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

IV. Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da

un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*.

Dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea, pertanto, ammissibile esclusivamente entro i limiti ristretti relativi all'interpretazione delle disposizioni concernenti il principio contabile 4.2. allegato al D.Lgs. n. 118/2011, punto 5.2., relativamente alla corresponsione delle risorse variabili destinate alla performance, e non al caso specifico delineato dal Sindaco del Comune di Morubio. Dette norme si inquadrano, infatti, nell'ambito della contabilità pubblica, poiché concernono il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica e gli equilibri di finanza pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente.

V. Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, né tantomeno esprimere pareri sulla correttezza di pronunce di altre Sezioni della Corte, questa Sezione esamina il quesito formulato dall'Amministrazione comunale, astraendolo da ogni riferimento all'eventuale fattispecie concreta, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto

DIRITTO

VI. Nel merito, per rispondere al quesito posto del Comune di San Pietro di Morubio, appare preliminarmente necessario richiamare il principio di cui all'allegato 4.2 del D.Lgs. n. 118/2011, il quale al punto 5.2. prevede, tra l'altro, che *“Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio. 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.”

La norma prosegue statuendo che *“Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del D.Lgs. n. 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. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente.”*

Si riporta, inoltre, l'art. 1, comma 114, della Legge n. 56/2014 recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.”* (norma a cui fa riferimento il Comune di San Pietro di Morubio in merito alla quantificazione delle risorse variabili), la quale prevede che *“In caso di trasferimento di personale dal comune all'unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'unione.”*

Dal principio sopra esposto si desume 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. Ne consegue che, in base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del D.Lgs. n. 118/2011, l'imputazione deve essere così regolata:

- 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;
- le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate nell'esercizio a cui si riferiscono (principio della competenza finanziaria potenziata). Infatti, all'atto della sottoscrizione del contratto integrativo decentrato (o, comunque delle c.d. preintesa) vengono impegnate le spese per le obbligazioni relative al trattamento accessorio imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni si riferiscono (o diventano esigibili tramite l'istituto giuscontabile denominato fondo pluriennale vincolato (FPV)).

In altri termini, 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).

A tal proposito, con precedente deliberazione n. 263/2016/PAR, questa Sezione si era già espressa nei seguenti termini: *“(...) ancor prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato, atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al fondo pluriennale vincolato (FPV), assume rilievo la costituzione del fondo quale atto unilaterale da parte dell'amministrazione ed elemento essenziale per consentire la corretta imputazione, in base al richiamato principio contabile, delle risorse destinate alla parte stabile e, per quello che qui interessa, alla parte variabile dello stesso fondo”*.

Tuttavia, se la costituzione del fondo si atteggia, come detto, 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.

Inoltre, appare opportuno sottolineare che la quota variabile del fondo, non può consolidarsi nel fondo stesso, in quanto contenente voci con carattere occasionale, soggette a variazioni annuali e che pertanto trovano esclusiva applicazione nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste ed entro i limiti e le condizioni stabilite dalla normativa oltre che dai contratti collettivi di riferimento. Di contro, le risorse non ripartite sono da considerarsi economie del fondo costituenti risorse variabili, pertinenti l'esercizio successivo (Corte dei conti – Sezione controllo del Molise - deliberazione n. 55/2018).

A tal proposito, con recente deliberazione n. 7/2019/PAR , la Sezione regionale di controllo per il Lazio, inoltre, ha ribadito che *“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.”*

Ne consegue che tali risorse, oltre a non poter essere utilizzate per scopi diversi da quelli prestabiliti, non possono essere “trasportate” nell'esercizio successivo in caso di mancato

utilizzo nell'anno di riferimento.

Giova comunque ricordare che l'art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato e integrato dall'art. 11 comma 1, lettera c) del D.Lgs. n. 75/2017, prevede che, ad avvenuta costituzione del Fondo e avviate le trattative sindacali “... *nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis. I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo ...*” (in questo senso vedasi anche Corte dei conti – Sezione controllo del Molise - deliberazione n. 55/2018). E' naturale conseguenza di questa norma di recente produzione che le amministrazioni locali debbano costituire il fondo tempestivamente all'inizio dell'esercizio e avviare immediatamente il tavolo negoziale per la sottoscrizione dell'accordo stabilendo, sin dalla prima riunione, un congruo termine entro cui sottoscrivere il contratto (o la preintesa). Dopodichè l'Amministrazione deve procedere, necessariamente, con l'atto unilaterale, a tutela dell'organizzazione e nel rispetto dei principi aziendalistici, giuslavoristici e contabili.

Ritornando alle modalità di imputazione stabilite dalla normativa sull'armonizzazione contabile (D.Lgs. n. 118/2011) 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*” (questa Sezione – deliberazione n. 263/2016/PAR).

Nella fattispecie rappresentata, il Comune di San Pietro in Morubio afferma di aver provveduto a costituire il fondo per gli anni 2016, 2017, 2018 e di aver, tuttavia, provveduto ad una revisione straordinaria dei fondi 2016 e 2017 eliminando le risorse variabili correlate all'art. 1, comma 114, della L. n. 56/2014.

Questa Sezione, per le ragioni di cui in premessa, non può sostituirsi all'Amministrazione cui spettano scelte e decisioni discrezionali, tuttavia, non può esimersi dal rilevare che l'Amministrazione stessa ha provveduto nel corso del 2017 ad una revisione straordinaria dei fondi, scegliendo di non confermare le risorse variabili correlate all'art. 1, comma 114, della L. n. 56/2014, aggiungendo tuttavia che “*le risorse variabili relative all'anno 2016 oggetto del quesito sono confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione in applicazione del principio contabile 4.2 allegato al D.Lgs. n. 118/2011. Successivamente sono rimaste vincolate anche nel risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2017 proprio in virtù della predetta deliberazione della Corte dei conti per il Friuli*”.

Giova osservare come sul punto, la giurisprudenza contabile si sia espressa in diverse occasioni evidenziando che la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata si sviluppa, necessariamente, attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali: l'individuazione delle risorse a bilancio, la costituzione del fondo per la produttività e l'individuazione delle modalità di ripartizione dello stesso fondo mediante l'istituto della contrattazione decentrata (o l'adozione dell'atto unilaterale da parte del datore di lavoro), che costituisce, come detto, titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione (*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), e che solamente nel momento in cui si completa il predetto iter, l'amministrazione può impegnarsi ad erogare in base al principio della competenza potenziata (c.d. esigibilità).

Nella fattispecie riferita dal Comune di San Pietro di Morubio, pare di comprendere che il fondo sia stato costituito entro l'esercizio in essere, ma che il contratto non sia stato sottoscritto (e nemmeno l'atto unilaterale, strumento obbligatorio e non più facoltativo).

In questo caso rimane, quindi, confermato il principio secondo il quale *“Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”*.

La stessa Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia con la deliberazione n. 29/2018/PAR ha evidenziato, conformemente alla giurisprudenza contabile della Corte dei conti, che *“... questa Sezione ha finora sempre ritenuto indispensabile che l'intero procedimento si fosse perfezionato secondo la fisiologica consequenzialità degli atti ed entro l'anno di riferimento, dovendosi ritenere illegittima ogni attività svolta in sanatoria, oltre l'anno e in contrasto con il principio della necessità della preventiva assegnazione degli obiettivi e della verifica dell'avvenuto raggiungimento degli stessi. Nel motivato avviso espresso con la deliberazione n. 51/2016, questa Sezione ha infatti confermato il suo ampio sfavore verso l'utilizzo delle risorse dei progetti per la performance in difetto di una preventiva assegnazione degli obiettivi, richiamando a questo proposito le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia n. 287/2011/PAR, per il Veneto n. 161/2013/PAR, nonché i pareri resi dalla Sezione regionale di controllo per il Molise n. 218/2015/PAR e ancora dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263/2016/PAR.”*

Del resto, viene costantemente stigmatizzata dalla giurisprudenza contabile (e da questa Sezione in particolare), la c.d. “contrattazione tardiva” considerata tale già quella che interviene alla fine dell'esercizio di riferimento, sussistendo forti dubbi sulla liceità di una ripartizione della parte variabile di retribuzione in assenza di criteri predeterminati e senza alcuna conseguente possibilità di controllo (praticamente “a sanatoria”).

Invero, una tardiva contrattazione integrativa svaluterebbe, nella sostanza, le finalità sottese all'istituto stesso, rischiando di compromettere il raggiungimento dei risultati attesi, nella misura in cui rappresenta il presupposto per il perseguimento ed il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti. Senza entrare nel merito delle indennità fisse e ripetibili che verrebbero erogate *sine titolo*.

Tutt'al più, in presenza dei requisiti ivi previsti, l'Amministrazione dovrebbe, senza alcun

esito, provvedere unilateralmente, seppur magari solo in via provvisoria, all'adozione dell'atto unilaterale ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

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

Per completezza espositiva, 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.

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 questo senso, la stessa citata deliberazione n. FGV/29/2018/PAR, tuttavia, concludeva che *"una risposta positiva al quesito (...) possa essere formulata solo ed esclusivamente qualora il contratto integrativo avesse un contenuto meramente e del tutto ricognitivo di decisioni e scelte già operate in sede amministrativa, in presenza dei presupposti su cui si fonda l'interpretazione (della seconda parte) del principio contabile qui esaminato ivi compresa l'allocazione vincolata delle risorse de quibus nel risultato di amministrazione, al cui regime esse rimarrebbero assoggettate anche ai fini di finanza pubblica"*, ove veniva nondimeno evidenziato che *"... quanto ora precisato non costituisce esplicitazione di un principio contabile, ma piuttosto applicazione della disciplina della contrattazione integrativa decentrata secondo le logiche di una sana gestione finanziaria"*.

Detta delibera invero non ha mancato di sottolineare che *"... è evidente che la soluzione testé ipotizzata è strettamente dipendente dal significato e dall'effettivo oggetto del contratto integrativo decentrato, che potrebbe anche avere contenuti diversi presso i vari enti. In altri termini, siffatta soluzione sarebbe praticabile solo qualora alla contrattazione integrativa decentrata non fosse rimessa la determinazione di quei presupposti essenziali alla cui esistenza è subordinato il trattamento economico di cui in questa sede si discute"*.

Ne consegue, dunque, che un controllo sulla natura ricognitiva del contratto integrativo può essere effettuato solo a posteriori. Tale argomentazione non riduce la valenza di quanto espresso in merito alla necessità che l'iter amministrativo e contrattuale si perfezioni nella prima parte dell'esercizio e, comunque entro l'anno di riferimento, con la stipula del CCID, al fine di soddisfare la primaria esigenza di garantire, sia l'effettività della programmazione dell'ente a cui è connessa di regola l'annualità delle risorse a

disposizione, che l'utile perseguimento dei suoi obiettivi oltre che il rispetto dei principi contabili che regolano la materia.

In conclusione, questa Sezione non rileva motivi per discostarsi dalla pronuncia n. 263/2016/PAR, la quale, del resto, non appare in contrasto con la pronuncia della Sezione Friuli Venezia Giulia n. 29/2018/PAR né con le pronunce di altre Sezioni concernenti analoghe questioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di San Pietro di Morubio (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 29 luglio 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Letizia Rossini