



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

| | |
|--------------|--------------------------------------|
| Presidente | Maurizio Stanco |
| Consigliere | Carlo Picuno |
| Referendario | Giovanni Natali |
| Referendario | Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i> |
| Referendario | Daniela Piacente |
| Referendario | Antonio Marsico |

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Matino (LE),
assunta al protocollo della Sezione n. 3390 del 14.08.2020;

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di
consiglio del 22 settembre 2020, convocata con ordinanza n. 53/2020 e svolta in video
conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza
sanitaria, ai sensi del d.l. n. 83/2020.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del comune di Matino (LE), con nota del 14.08.2020, ha formulato
richiesta di parere in ordine alle «*corrette modalità operative da seguire per la soluzione*

di una problematica afferente la corretta gestione del Fondo accessorio [del personale] per gli anni 2018 e 2019».

In particolare, per l'anno 2018 l'ente «ha costituito il Fondo per il salario accessorio con determina dirigenziale, costituito dalle somme di parte stabile e da somme di parte variabile "non volontarie" (Fondo per funzioni tecniche ex art. 113 D. Lgs. 50/2016, somme ISTAT, compensi per Avvocatura interna). Per il medesimo anno, si è sottoscritto con le parti sindacali un "accordo ponte", di proroga di quello esistente per il 2017, nelle more della sottoscrizione del nuovo CCDI che desse seguito al CCNL RAL del 21.05.2018.

Per detta annualità l'Ente ha approvato il Piano delle Performance e degli obiettivi, cui è collegata la liquidazione dei premi collegati, secondo il Sistema di misurazione e valutazione delle performance approvato con DGM n. 116/2016.

L'Organo di revisione, per detto anno, non si è espresso, né sollevando rilievi né esprimendo il relativo parere ex art. 40 D. Lgs. 165/2001. Per detta annualità non è documentata la data di richiesta formale di parere al predetto Organo di Revisione, essendo intervenuta per le vie brevi presso gli Uffici comunali».

Per l'anno 2019, l'ente:

«1. ha costituito il Fondo per il salario accessorio con determina dirigenziale RS 115 del 12.03.2019/RG 1020 del 24.12.2019;

2. in data 11.12.2019 è stata sottoscritta la bozza di Contratto decentrato integrativo annuale;

3. in data 12.12.2019 è stata trasmessa all'organo di Revisione la richiesta di parere sulla relazione tecnico illustrativa e finanziaria;

4. in data 13.12.2019 la Giunta autorizzava la sottoscrizione del CCDI, subordinando gli effetti del nuovo CCDI alla certificazione sulla correttezza del Fondo rilasciata dall'Organo di Revisione;

5. in data 14.12.2019 è stato sottoscritto il CCDI parte normativa e l'Accordo annuale 2019;

6. in data 19.12.2019 detto Organo di revisione è scaduto, ma il nuovo Organo nominato si è insediato solo il (sic) 08.01.2020;

7. in data 28.12.2019 l'Organo di Revisione in carica alla data della richiesta ha dichiarato in una e-mail di non poter rendere il relativo parere.

8. Nel corso del 2020, l'Organo di revisione neo insediato ha reso certificazione negativa del predetto Fondo 2019, sul presupposto che - spirato il termine del 31.12.2019 - tutti gli atti inerenti il Fondo predetto (di costituzione e utilizzo) debbano essere revocati, e nello stesso parere ha richiesto l'inoltro del presente quesito a codesta spett.le Corte.

9. L'Organo di revisione, anche per l'anno 2019, non si è espresso, né sollevando rilievi né esprimendo il relativo parere ex art. 40 D. Lgs. 165/2001».

In relazione al 2018, l'ente «chiede di sapere ... se è possibile acquisire la certificazione dell'Organo di Revisione dopo la scadenza del 31 dicembre 2018, avendo in tale annualità l'Ente realizzato le tre fasi previste dal nuovo principio contabile 4/2, allegato al d. Lgs. 118/2011, ovvero

- allocato le risorse in Bilancio;
- costituito il Fondo con determinazione dirigenziale;
- sottoscritto l'accordo decentrato annuale;

con esplicito atto di autotutela conservativa mediante convalida.

Per l'ipotesi di impossibilità di acquisizione del suddetto parere, si chiede che comportamento debba assumersi con riferimento agli istituti accessori liquidati al personale sopra elencati e sulla corretta iscrizione delle somme non liquidate nel Bilancio del corrente esercizio finanziario».

In relazione al 2019, invece, «si chiede se l'atto di costituzione del Fondo accessorio per il 2019 possa ritenersi perfettamente esistente ed efficace, possa essere sanato

eliminando il vizio da cui è affetto, consistente nella mancanza di certificazione dell'Organo di Revisione, che attesta la compatibilità delle poste ivi riportate con i vincoli di finanza pubblica e con le previsioni della contrattazione nazionale, ferma restando la decorrenza degli istituti contrattuali in questione.

Si chiede di sapere, nella situazione de quo, se è possibile acquisire il parere del Revisore dopo la scadenza del 31 dicembre dell'anno di riferimento, avendo in tale annualità l'Ente realizzato le tre fasi previste dal nuovo principio contabile 4/2, allegato al d. Lgs. 118/2011, ovvero

- allocato le risorse in Bilancio;*
- costituito il Fondo con determinazione dirigenziale;*
- sottoscritto l'accordo decentrato annuale.*

con esplicito atto di autotutela conservativa mediante convalida.

Per l'ipotesi di impossibilità di acquisizione del suddetto parere, si chiede che comportamento debba assumersi con riferimento agli istituti accessori liquidati al personale sopra elencati e sulla corretta iscrizione delle somme non liquidate nel Bilancio del corrente esercizio finanziario».

Considerato in

DIRITTO

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, è necessario 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 5 giugno 2003 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. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di Controllo) e con deliberazione n. 3/2014.

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, Città metropolitana);
- 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»* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006) 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»* (Sezioni riunite, deliberazione n. 54/2010);

- 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 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.

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*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a 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.

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del comune di Matino (LE), 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 ed alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

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 (di amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (si veda, ad esempio, in tal senso la deliberazione di questa Sezione regionale

di controllo per la Puglia n. 104/2010), cui spetta procedere alla adeguata e ponderata valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare conseguentemente le scelte decisionali più opportune.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile; ne consegue che, coerentemente con gli ambiti di competenza assegnati alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il parere viene reso con precipuo ed esclusivo riguardo agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive interessate, e senza interferire con le funzioni di interpretazione dei contratti di lavoro, unicamente avendo riguardo 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*, né scelte discrezionali dell'ente, che potrà al più trarre dal presente motivato avviso utili criteri di orientamento volti alla corretta applicazione delle norme che disciplinano i relativi aspetti contabili.

Dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea, pertanto, ammissibile esclusivamente entro i ristretti limiti relativi all'interpretazione delle disposizioni degli articoli 40 e 40 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, del principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2. e, con le avvertenze *ut supra* specificate, dell'articolo 8, comma 6, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali del 21 maggio 2018, relativamente ai risvolti contabili delle questioni sollevate e non ai casi specifici delineati dal Sindaco di Matino (LE). Tali disposizioni 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 e corretta gestione finanziaria dell'ente.

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 amministrative (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione gestionale, né tantomeno esprimere pareri sulla correttezza di pronunce di altre articolazioni della Corte, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia esamina i quesiti formulati dall'Amministrazione comunale rimettente, astraendoli da ogni riferimento all'eventuale fattispecie concreta, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

In particolare, i quesiti esaminati attengono rispettivamente, il primo, alla possibilità di acquisire - per contratti integrativi già sottoscritti ed applicati - la certificazione dell'organo di revisione dopo la scadenza prevista con atto di autotutela conservativa mediante convalida ed il secondo alle conseguenze dell'eventuale impossibilità di adozione di tale atto di convalida.

Nel merito, per rispondere al primo quesito, è preliminarmente necessario ricordare quanto disposto dall'articolo 40, comma 3-*sexies* e dall'articolo 40 *bis*, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, ossia rispettivamente: *«A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1»*, ed *«il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni*

inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti».

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

Ciò in quanto viene ritenuta imprescindibile la funzione di controllo sulla sostenibilità dei costi derivanti dall'adozione del contratto integrativo e sulla conformità degli stessi ai vincoli di legge in generale e di bilancio in particolare, specie in relazione ai trattamenti accessori.

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

Appare pertanto evidente come il corretto *iter* di svolgimento del procedimento in esame richieda l'invio formale all'organo di revisione dei conti delle relazioni oggetto di certificazione e, qualora non pervengano rilievi entro quindici giorni, la possibilità di sottoscrivere comunque il contratto integrativo.

Ciò in quanto, com'è evidente, l'assenza di una data certa circa la trasmissione (o il mancato rispetto dei termini previsti o addirittura i dubbi sull'avvenuto inoltro) delle relazioni all'organo di revisione contabile determinano un *vulnus* per l'intero

procedimento in esame. Oltre a far trasparire l'evidente violazione del principio di leale collaborazione tra gli organi di gestione dell'ente e l'organo di revisione contabile del medesimo ente.

In effetti, com'è stato condivisibilmente affermato dall'ARAN con parere RAL_1543 del 28.10.2013 reso in vigore di precedente C.C.N.L., tuttavia riproduttivo della medesima norma contenuta nell'articolo 8, comma 6, *ut supra* ricordato «trascorsi quindici giorni dal momento del ricevimento del testo dell'ipotesi di accordo da parte del soggetto preposto al controllo, senza rilievi di quest'ultimo, previa autonoma verifica dei contenuti dell'ipotesi di accordo con particolare riferimento al profilo della rispondenza degli stessi alle direttive a suo tempo impartite, l'organo di direzione politica autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo.

Questa sorta di meccanismo di silenzio assenso in relazione al decorso al tempo a disposizione dell'organo di controllo per la verifica di sua competenza è previsto ma non imposto dalla disciplina contrattuale.

Conseguentemente, anche in presenza dell'avvenuta scadenza del termine previsto, si ritiene che l'organo di direzione politica non perciò debba automaticamente e necessariamente autorizzare la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo.

In considerazione della gravità delle conseguenze che, anche sotto il profilo delle proprie responsabilità, potrebbero derivare dalla stipulazione di un contratto di secondo livello privo di copertura finanziaria o in contrasto con i vincoli di bilancio o comunque in contrasto con altre norme imperative, l'organo di direzione politica dovrebbe adottare sempre comportamenti improntati alla massima prudenza.

In particolare potrebbe, ad esempio, attendere o sollecitare il parere dell'organo di controllo, anche dopo la scadenza del termine stabilito».

Quindi l'organo di direzione politica *«potrebbe certamente autorizzare la sottoscrizione del contratto integrativo, anche in mancanza della necessaria certificazione dell'organo di controllo, ma solo se, assumendosi la relativa responsabilità, sia effettivamente in grado di dimostrare e certificare il rispetto dei vincoli di competenza o di carattere economico - finanziario stabiliti dalla legge»*.

Nel caso, quindi, di mancanza di certificazione da parte dell'organo di revisione o addirittura di diniego di certificazione (i.e. certificazione negativa), appare assolutamente non condivisibile l'ipotesi di *«autotutela conservativa mediante convalida»* non foss'altro per il fatto che l'atto ipoteticamente oggetto di convalida (la certificazione del collegio dei revisori) non è esistente (o, peggio, ha contenuto negativo, di diniego di certificazione) e pertanto la convalida appare oggettivamente impossibile (dato che non può convalidarsi un atto che non è mai venuto ad esistenza) o comunque in contrasto con un altro atto (il diniego di certificazione).

Anche volendo ritenere possibile che *ex post*, nonostante il decorso dei termini previsti, l'organo di revisione possa pronunciarsi sulla relazione tecnico-finanziaria e sulla relazione illustrativa circa il contratto integrativo già sottoscritto ed applicato, tale ipotesi appare comunque in contrasto con la *ratio* della normativa in esame; infatti, la preventiva certificazione *«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»* ha l'obiettivo di evitare una ingiustificata espansione a livello locale delle spese per il personale ed il consentire agli enti locali di addivenire alla sottoscrizione ed applicazione di accordi controllati *ex post* non farebbe che frustrare, ad esempio ed *in primis*, le esigenze di rispetto dell'equilibrio di bilancio e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari

derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea di cui all'articolo 119 della Costituzione.

L'importanza dell'acquisizione preventiva (e non successiva, a "sanatoria") della certificazione dell'organo di revisione costituisce elemento indubitabile, tant'è che, ad esempio, è stata affermata la natura di «*elemento costitutivo [della] 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. Sul punto, si tenga altresì presente che l'art 15, comma 4 del CCNL 1.04.1999 prevede come:* ".Gli importi previsti dal comma 1, lett. b), c) e dal comma 2, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità". Peraltro, l'esigenza che detti adempimenti siano necessari al fine di dare corretto svolgimento all'intera procedura che involge il "Fondo" emerge chiaramente nelle Note applicative alla Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 25 del 19 luglio 2012 recante "Schemi di Relazione illustrativa e Relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi (articolo 40, comma 3-sexies, Decreto Legislativo n. 165 del 2001)", ove si afferma: "La costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa costituisce uno specifico atto dell'Amministrazione teso a quantificare l'ammontare esatto di ciascun Fondo in applicazione alla regole contrattuali e normative vigenti. Si raccomanda la formale adozione da parte dell'Amministrazione/Ente di un Atto di costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa autonomo, premessa formale necessaria per l'avvio della contrattazione integrativa. La relazione tecnico-finanziaria relativa al Modulo I di costituzione del Fondo dovrà essere articolata secondo l'indice che segue. Ogni sezione dell'indice andrà completata con l'illustrazione delle voci

elementari corredate dalle notizie che l'Amministrazione ritiene necessarie ai fini della proposta di certificazione. Si ricorda che le parti ritenute non pertinenti dal compilatore dovranno essere comunque presenti, anche se completate dalla formula "parte non pertinente allo specifico accordo illustrato" e spetterà all'Organo di certificazione valutare anche la coerenza delle parti ritenute non pertinenti". (III 1. "Modulo I - La costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa")» (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016).

Di conseguenza, al di fuori della particolare fattispecie di cui si è detto (*silentium* dell'organo di revisione protratto per quindici giorni), non è pertanto possibile sottoscrivere ed applicare il contratto integrativo privo di certificazione in quanto non ancora rilasciata o addirittura avente rilievo negativo (del resto, anche la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 25 del 19 luglio 2012 chiaramente afferma che «*Va in ogni caso nuovamente e fortemente ribadito che in caso di rilievo dell'organo di controllo interno o di certificazione non positiva di cui all'art. 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il contratto non può avere seguito se non adeguato*»). Diversamente opinando, infatti, si ammetterebbe la possibilità della stipulazione di un contratto di secondo livello che sia privo di copertura finanziaria o sia in contrasto con i vincoli di bilancio o con altre norme di carattere imperativo (ai sensi dell'articolo 40 *bis* del d.lgs. n. 165/2001).

A fortiori, deve richiamarsi la disposizione dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001 secondo la quale «*Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione*».

Del resto, non mancano le pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che stigmatizzano le procedure seguite dagli enti locali in assenza della certificazione prevista dalla normativa vigente (si veda, tra le tante, da ultimo, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 40/2020/PRSP).

Alla luce di tutti gli elementi ricordati, valutata la *ratio* delle disposizioni e le conseguenti, concrete applicazioni delle stesse, il Collegio ritiene dunque non possibile un controllo dei revisori *ex post*, "ora per allora", rispetto a contratti integrativi già sottoscritti ed applicati.

Risolto pertanto il primo quesito, appaiono evidenti le conseguenze di quanto stabilito ai fini della risoluzione dell'ulteriore richiesta attinente agli effetti dell'impossibilità di convalida della certificazione relativa a contratti integrativi già sottoscritti ed applicati.

Infatti, fermi i profili di responsabilità (e le sanzioni) per i casi di cui si dirà *infra*, anche se non sia stata acquisita la certificazione dei revisori (utilizzando il meccanismo del silenzio di cui si è detto), ciò non esime comunque l'ente locale dal rispetto delle norme che disciplinano il trattamento accessorio del personale. Resta altresì parallelamente ferma la necessità che il collegio dei revisori ponga in essere ogni attività di controllo utile all'eventuale accertamento del superamento dei vincoli finanziari stabiliti, ai fini della conseguente emersione dell'obbligo di recupero da parte dell'ente locale delle somme "eccedenti" i limiti di spesa previsti.

A tale riguardo, va ricordato come il principio di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, al punto 5.2. preveda, 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».

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 stanziata e impegnate nell'esercizio a cui si riferiscono (principio della competenza finanziaria potenziata). Infatti, all'atto della sottoscrizione del contratto integrativo decentrato (o, comunque della cosiddetta pre-intesa) 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).

In altri termini, 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, 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.

A tal proposito, ancor prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato, atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al fondo pluriennale vincolato, 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 alla parte variabile dello stesso fondo (si veda, in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016). Tuttavia, se la costituzione del fondo si atteggia, come detto, quale presupposto per

l'apposizione 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.

A tal proposito, si è 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»* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 7/2019).

Ne consegue che tali risorse, oltre a non poter essere utilizzate per scopi diversi da quelli prestabiliti, non possono essere riportate nell'esercizio successivo in caso di mancato utilizzo nell'anno di riferimento.

Giova comunque ricordare che, ai sensi dell'articolo 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, gli enti locali devono 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 pre-intesa).

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 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 *«l'atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo Pluriennale Vincolato»* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016).

Va ulteriormente aggiunta la evidente necessità che l'iter amministrativo e contrattuale di cui si tratta si perfezioni nella prima parte dell'esercizio e comunque entro l'anno di riferimento, con la stipula del contratto integrativo, 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) sia l'utile perseguimento dei suoi obiettivi (oltre che il rispetto dei principi contabili che regolano la materia).

Per quanto attiene ai profili sanzionatori, si deve poi ricordare che, ai sensi dell'articolo 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165/2001 *«Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di superamento di vincoli*

finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali».

Tale disposizione, ovviamente, avrà concreta applicazione anche – e soprattutto – in caso di sottoscrizione di contratto integrativo con relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa non certificate dal collegio dei revisori dei conti.

Questa Sezione, pertanto, ritiene conclusivamente che le disposizioni in esame debbano essere interpretate nel senso che le relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa attinenti al contratto decentrato vadano tempestivamente – e comunque nei termini previsti – inviate al collegio dei revisori dei conti (per la conseguente certificazione) e che non si debba procedere alla sottoscrizione del contratto integrativo qualora non vi sia certezza della trasmissione degli atti all'organo di

revisione o, peggio, qualora il medesimo organo abbia formulato rilievi, non superati nella fase seguente del procedimento in esame o qualora vi sia una certificazione negativa. Né è possibile sottoporre a controllo dell'organo di revisione dei conti, al fine di ottenerne la conseguente certificazione di cui all'articolo 40, comma 3-*sexies* del d.lgs. n. 165/2001, contratti integrativi già sottoscritti ed applicati, ferma restando comunque la necessità del puntuale ed inderogabile rispetto da parte dell'ente locale di tutte le norme di riferimento, specie quelle sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Matino (LE).

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.

Il Magistrato Relatore

F.to Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente

F.to Maurizio STANCO

Depositata in segreteria il 22 settembre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato