

Repubblica Italiana
La
Corte dei Conti
in
Sezione regionale di controllo per il Molise

nella Camera di Consiglio del 7 febbraio 2018

composta dai magistrati:

dott. Gennaro Di Cecilia

Presidente F.F.

dott. Giuseppe Imparato

Consigliere

dott. Luigi Di Marco

Consigliere, relatore

PARERE
Comune di Sesto Campano

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Sesto Campano prot. n. 43 recante la data del 3 gennaio 2018, acquisita al Protocollo di questa Sezione n. 11 del 4 gennaio 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.1/PRES/2018 del 2 febbraio 2018 con cui è stata fissata la data dell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore dott. Luigi Di Marco, nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2018;

FATTO

In data 3 gennaio 2018 è pervenuta richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Sesto Campano ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Il Sindaco del Comune di Sesto Campano riferisce alla Sezione che l'ente "sia nell'anno 2016 che nell'anno 2015, non ha provveduto a convocare le sigle sindacali per la contrattazione decentrata integrativa relativa alla destinazione economica del fondo e, pertanto, non ha stipulato alcun contratto né erogato le relative indennità. Il relativo fondo (2015-2016) è stato costituito attraverso un atto informale del Responsabile di Ragioneria e non mediante determina. Nel caso di specie tale atto informale ha l'aspetto di mera nota interlocutoria, con allegati le modalità di calcolo del fondo e la sommatoria finale. Il fondo così costituito risulta formato essenzialmente da risorse di natura stabile. In base a tali atti, le somme sono state inserite nel bilancio 2017 nella parte di competenza".

Tanto premesso il Sindaco chiede alla Sezione di voler fornire un parere in merito alle seguenti questioni:

1. se la costituzione del fondo, fatta in modo informale (nota/verbale di costituzione o altro documento invece che atto amministrativo) e che trova riscontro nelle scritture contabili sia idonea a considerare valida la costituzione del fondo stesso;
2. se, pertanto, le somme relative possono essere considerate residui di fondo non destinati e trascinate nella CCDI degli anni successivi, destinandole al finanziamento di istituti non aventi carattere di stabilità oppure debbano essere considerate economie di bilancio.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva e oggettiva

Per ragioni di priorità logica è necessario verificare in primo luogo la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

Ebbene, sotto il profilo soggettivo, la richiesta appare correttamente formulata in quanto proviene dal Sindaco del Comune che, come Organo di vertice, ha la rappresentanza legale dell'ente.

Per quanto attiene al profilo oggettivo occorre svolgere le seguenti osservazioni.

Si premette che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri "*in materia di contabilità pubblica*" su richiesta delle Regioni nonché dei Comuni, Province e Città Metropolitane.

Sul punto, le deliberazioni citate in premessa n. 5/AUT/2006 e n.54/CONTR/2010 rispettivamente della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiarito che la suddetta normativa *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che detta nozione non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Conseguentemente, la giurisprudenza delle Sezioni regionali, adeguandosi a tali orientamenti, ha costantemente escluso la propria competenza laddove la questione prospettata facesse riferimento ad interpretazione di leggi non riguardanti la materia contabile come sopra circoscritta, oppure a fatti gestionali specifici, o tale da interferire con le funzioni assegnate ad altre magistrature o alla stessa Corte dei Conti.

Da quanto sopra esposto, si deve ritenere la richiesta di parere ammissibile in quanto la stessa presenta i caratteri della generalità ed astrattezza e solleva questioni che possono essere ricomprese nell'alveo della contabilità pubblica riguardando essenzialmente le modalità di costituzione e di contabilizzazione delle risorse destinate al Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (di seguito "Fondo").

Merito

In relazione al primo quesito posto dall'ente, che si interroga sulla possibilità di dar luogo alla costituzione del "Fondo" mediante un atto informale del Responsabile della Ragioneria, occorre richiamare quanto affermato dalla Sezione di Controllo per il Veneto nella deliberazione n. 263/2016/PAR.

Secondo l'orientamento espresso dalla Sezione controllo per il Veneto (recepito da questa Sezione nella deliberazione n. 166/2017/PAR) che, fugando dubbi interpretativi sorti dalla formulazione del testo normativo, ha ritenuto che la costituzione del "Fondo" "sia atto da ricondurre alla dirigenza atteso che lo stesso deve essere non solo ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio ma ben si colloca nell'ambito delle attribuzioni della stessa dirigenza in ordine alla verifica: della correttezza della quantificazione delle risorse iscritte in bilancio destinate alla contrattazione decentrata e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica che ne influenzano la modalità di determinazione".

Non può essere, pertanto, condivisa la tesi paventata dall'Ente secondo la quale, invece, sarebbe sufficiente per la costituzione del "Fondo" la produzione da parte del Responsabile della Ragioneria di mere note interlocutorie sostenendo che l'assenza di formalità dell'atto potrebbe essere superata "in un'ottica di sostanziale ricerca della 'volontà' amministrativa che pur non promanando da un atto formale amministrativo viene facilmente rilevata dall'esame del bilancio e dall'esame degli

atti informali che dettagliano le modalità di costituzione del fondo e il relativo calcolo”.

Prima di passare all'analisi del secondo quesito si ritiene utile approfondire la questione relativa alla modalità di costituzione del “Fondo” a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 118/2011.

In base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del D.lgs. 118/2011 “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 giurisprudenza contabile ha evidenziato che, in relazione alle risorse decentrate, il principio contabile stabilisce che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al “Fondo” potranno essere impegnate e liquidate (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR e Sezione controllo Veneto delibera n. 263/2016).

La prima fase consiste nell'individuazione in bilancio delle risorse. A tale proposito si evidenzia che a finanziare il “Fondo” contribuiscono le risorse stabili così definite in quanto sono risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità (le principali fonti di alimentazione delle risorse stabili sono gli incrementi fissati dai CCNL) e le risorse variabili che, a differenza delle prime, hanno valenza annuale (tali risorse sono finanziate di anno in anno dall'ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio).

La seconda fase consiste nell'adozione dell'atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto, come già sopra chiarito deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione.

La terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione.

Infatti alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR).

Da quanto detto emerge che solamente nel momento in cui si completa l'iter appena descritto l'ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

Anche in relazione alla seconda questione, relativa alla possibilità di considerare le somme riguardanti il "Fondo" come residui di fondo da trascinare nella CCDI degli anni successivi o, in alternativa, economie di bilancio, soccorre l'orientamento ormai pacifico di questa Sezione che ha già affrontato la tematica precisando che "nel 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" (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR, n. 166/2017/PAR e Sezione Controllo per il Veneto, n. 263/2016/PAR).

Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del "Fondo", in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell'avanzo vincolato e potrà essere spesa nell'anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa.

Giova da ultimo evidenziare come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono 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).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti –Sezione Regionale di Controllo del Molise.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Sesto Campano.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 7 febbraio 2018

Il Magistrato, relatore IL Presidente F.F.
(Cons. Luigi Di Marco) (Cons. Gennaro Di Cecilia)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 febbraio 2018

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(dott. Davide Sabato)