

Sottoscrizione del contratto collettivo integrativo oltre l'esercizio di riferimento

Nota a Deliberazione della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie N.

20/SEZAUT/2024/QMIG

31 Luglio 2025

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

Sottoscrizione del contratto collettivo integrativo oltre l'esercizio di riferimento - Nota a Deliberazione della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie N. 20/SEZAUT/2024/QMIG

Abstract: Riprendendo un precedente articolo pubblicato su questo quotidiano di informazione in data 11 novembre 2022 ad oggetto “La corretta contabilizzazione del salario accessorio spettante al personale dipendente dagli Enti locali”, con il presente contributo intendiamo portare all’attenzione degli operatori il seguente principio di diritto affermato dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie N. 20/SEZAUT/2024/QMIG: “Nell’ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto collettivo integrativo o del sostitutivo atto unilaterale entro l’esercizio, tutte le risorse non utilizzate del fondo costituito e certificato, destinate al finanziamento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione”.

Il fatto

La pronuncia della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie N. 20/SEZAUT/2024/QMIG è originata dalla deliberazione n. 295/2024/QMIG con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto, in riferimento alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Vigonovo (VE), riguardante due quesiti in merito alla corretta interpretazione del principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell’allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in uno con le disposizioni che disciplinano la contrattazione (nel caso di specie, integrativa) nelle pubbliche amministrazioni, ha rimesso la questione di massima all’esame della Sezione delle Autonomie.

Nello specifico, il Comune chiede di conoscere l’avviso della Corte rispetto ai due quesiti posti.

Il primo concerne l'interpretazione del principio contabile applicato di cui al punto 5.2. dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 e consiste nel richiedere se sia possibile, o meno, conservare, al termine dell'esercizio, la parte variabile del già costituito e certificato fondo di produttività nel caso in cui non si possa assumere l'impegno di spesa per carenza di sottoscrizione del contratto decentrato posto che, secondo il suddetto principio, *“le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”*.

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

In sintesi la remittente Sezione regionale di controllo per il Veneto **dubita** della possibilità, in presenza di un quadro giurisprudenziale variegato, di ritenere **legittimamente impegnabili** ed erogabili le risorse afferenti alla contrattazione decentrata in assenza di sua tempestiva conclusione.

La Sezione ricorda che il proprio orientamento è quello di cui alla propria precedente deliberazione n. 201/2019, a tenore della quale : *<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 CCI, 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>”*.

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

Impegno di spesa

L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale viene effettuata nelle scritture contabili dell'ente la registrazione conseguente ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata, avendo determinato la somma da pagare ed il soggetto creditore, indicato la ragione del debito e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, con imputazione all'esercizio finanziario in cui l'obbligazione passiva viene a scadenza.

In altri termini la registrazione dell'impegno di spesa avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, con imputazione agli **esercizi finanziari** in cui le singole obbligazioni vengono a scadenza, sulla base del crono-programma, inteso come specificazione per ogni esercizio degli importi delle obbligazioni giuridiche che scadono.

La novità è rappresentata dalla scadenza dell'obbligazione, elemento necessario per imputare gli effetti di spesa a ciascun esercizio finanziario contemplato dal bilancio di previsione. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere, nello stesso esercizio finanziario, la relativa obbligazione giuridica, laddove per scadenza è precisato che si intende il momento in cui si può registrare in contabilità la relativa permutazione finanziaria.

Il nuovo principio di competenza finanziaria *“potenziata”*, separando i due momenti della registrazione e dell'imputazione delle operazioni contabili, ha reso necessaria l'introduzione di un nuovo istituto contabile, che misura la distanza temporale tra i due momenti (registrazione ed imputazione) delle operazioni contabili: il **fondo pluriennale vincolato**.

Esso è un **saldo finanziario**, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata, uno strumento previsionale delle spese, sia correnti che di investimento, che evidenzia l'impiego delle risorse che vanno oltre l'orizzonte temporale dell'esercizio finanziario nel quale vengono acquisite per il loro effettivo impiego per le finalità cui sono destinate.

Nasce dalla **diversa tempistica** di imputazione tra entrata e spesa, al fine di rendere evidente la **distanza temporale** intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

La definizione è abbastanza chiara circa la funzione assegnata ad esso all'interno del nuovo sistema, cioè quella di dare **copertura agli impegni reimputati** ad esercizi successivi o esigibili in esercizi successivi a quello in cui sorge l'obbligazione oltre che rendere evidente la distanza tra il momento in cui l'obbligazione sorge e quello in cui essa diviene esigibile.

La prescrizione del principio contabile applicato della contabilità finanziaria, secondo il quale gli impegni devono essere imputati contabilmente all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile, si applica anche alle obbligazioni giuridiche riguardanti il trattamento accessorio erogato al personale per le indennità di turno, di reperibilità, di rischio, ecc.

Ciò detto, sul punto il Collegio rileva come l'articolo 183 regola l'impegno sulle risorse del bilancio (comma 1) disponendo inoltre (comma 3) che *“Con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute: a) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi (...)”*; dettando poi previsioni, al successivo articolo 187, in merito all'utilizzazione del risultato di amministrazione.

Spese relative al trattamento accessorio e premiante

Per una corretta ricostruzione dell'istituto è opportuno partire dal Punto 5.2 del principio contabile 4/2 di cui al decreto legislativo 118/2011 s.m.i. il quale dispone, in forma discorsiva, che, per la spesa corrente, l'imputazione dell'impegno avviene:

a) per la spesa di personale:

- nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio, per l'intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale;

- 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, a meno che gli stessi contratti non prevedano il differimento degli effetti economici. Nelle more della firma del contratto si auspica che l'ente accantoni annualmente le necessarie risorse concernenti gli oneri attraverso lo stanziamento in bilancio di appositi capitoli sui quali non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti. In caso di mancata sottoscrizione del contratto, le somme non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione. Fa eccezione l'ipotesi di blocco legale dei rinnovi economici nazionali, senza possibilità di recupero, nel qual caso l'accantonamento non deve essere operato. Negli esercizi considerati nel bilancio di previsione si procede all'impegno, per l'intero importo, delle spese di personale risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche se trattasi di personale comandato, avvalso o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima. In occasione del rendiconto si cancellano gli impegni cui non corrispondono obbligazioni formalizzate;

- 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".

Ciò premesso, la **regolare costituzione** del fondo risorse decentrate costituisce presupposto essenziale per la sottoscrizione del contratto collettivo integrativo: la sua finalità è quella di apporre uno specifico **vincolo di destinazione** alle risorse che lo finanziano, renderle indisponibili per altre finalità ed evitare che vengano considerate economie di bilancio.

Con la sottoscrizione del contratto integrativo viene costituita obbligazione giuridicamente perfezionata che consente di **impegnare** le spese relative al trattamento accessorio con imputazione contabile agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni si riferiscono (o diventano esigibili tramite l'istituto giuscontabile del fondo pluriennale vincolato).

Trattandosi di atto gestionale, la costituzione del fondo in questione deve avvenire a mezzo di apposita *determinazione dirigenziale/responsabile* (ex artt. 107 Tuel 267/2000 e 45, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001 e s.m.).

Ciò detto, l'impegno delle spese correnti per la retribuzione del personale deve avvenire negli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultino esigibili e l'imputazione delle stesse deve seguire il seguente schema:

- se relativa a emolumenti fissi e continuativi del personale, nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio;
- per rinnovi contrattuali ed arretrati del personale, nell'esercizio in cui è sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro, ivi inclusi oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Ente;
- le spese relative al salario accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello di riferimento (esercizio X+1), stanziare e impegnate in tale esercizio.

In altri termini, la spesa riguardante il fondo per il salario accessorio del personale dipendente è interamente stanziata e impegnata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando una quota (indennità), da liquidare nell'esercizio successivo, alla costituzione del fondo pluriennale vincolato di spesa, a copertura degli impegni destinati ad essere reimputati proprio all'esercizio successivo.

A tal proposito, ancor prima della **sottoscrizione dell'accordo decentrato**, atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di impegno della spesa 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 sia alla parte stabile che variabile del fondo stesso.

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 presupposto necessario ed indispensabile per l'erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante.

Possibilità di conservare le risorse (sia la parte stabile che quella variabile) del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività nel caso in cui, entro la fine dell'esercizio, non venga sottoscritto il contratto decentrato integrativo o un atto unilaterale sostitutivo.

Nel caso scrutinato alla Corte viene chiesto se tali risorse siano definitivamente vincolate o se alcune di esse possano essere considerate "*economie non vincolate*" e quindi non destinate a confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Il riferimento normativo principale sul punto, come accennato, è costituito dall'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, paragrafo 5.2., che è stato interpretato in diverse pronunce, le quali hanno ricostruito la disciplina applicabile partendo, fondamentalmente dall'iter procedimentale e contrattuale in cui si sviluppa la contrattazione decentrata.

Premesso che il riferito principio contabile distingue nettamente l'oggetto e la fonte della relativa disciplina:

- trattamenti fissi e continuativi (primo alinea);
- trattamenti accessori e premianti (secondo alinea), a parere della Sezione, la questione va risolta alla luce del secondo alinea, che non lascia adito a dubbi interpretativi.

Le risorse del fondo per la contrattazione integrativa, costituito a norma dell'articolo 79 del CCNL sottoscritto in data 16 novembre 2022, una volta formalmente costituito e certificato dall'organo di revisione, sono **vincolate** alle destinazioni previste dal CCNL stesso (fonte abilitata dal decreto legislativo n. 165 del 2001).

Il vincolo riguarda, quindi, sia le risorse cosiddette "*stabili*" (che si riproducono, anno per anno, in base al CCNL) che quelle cosiddette "*variabili*" (inseribili, ogni anno, ove ricorrano i presupposti previsti dal CCNL e non riproducibili l'anno successivo, se vengono a mancare). Entrambe fanno parte delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa, a norma del CCNL (attuale articolo 79).

In relazione a dette voci, contrariamente a quanto ritenuto da parte della giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7 del 2019; Sezione regionale di controllo per il Molise, n. 1 del 2020) il corollario della variabilità delle risorse opera solo nella fase di costituzione del relativo fondo, che una volta costituito e certificato deve essere **conservato**.

“La congettura relativa all’applicabilità del paragrafo 5.2, nella parte (primo alinea) in cui stabilisce che per la spesa del personale l’imputazione avviene nell’esercizio di riferimento per l’intero importo derivante da trattamenti fissi e continuativi non appare conferente. Infatti, detto secondo alinea riguarda il trattamento economico fondamentale, non quello accessorio. Per quest’ultimo, come è naturale che sia, il principio contabile prevede l’impegno automatico a inizio esercizio (analogo principio per lo Stato è presente nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 di contabilità e finanza pubblica). Tale effetto è proprio anche di quelle voci del trattamento economico che, pur avendo originariamente fonte nella contrattazione integrativa, acquisiscono, una volta attribuite, carattere fisso e continuativo, come le progressioni economiche orizzontali, che, proprio per questo motivo, sono sottratte alla contrattazione integrativa annuale e che, per norma di legge vanno decurtate dal fondo oggetto di contrattazione annuale ed esposte separatamente”.

Riguardo poi la gestione delle risorse confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione in ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo o del sostitutivo atto unilaterale entro l’esercizio, e in particolare se esse siano **legittimamente impegnabili** ed erogabili sulla base di un contratto integrativo decentrato sottoscritto oltre l’esercizio di riferimento, la Corte ritiene ciò **possibile** e si deduce dal citato principio contabile che richiede che le risorse che sono affluite al fondo siano vincolate, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione, proprio per essere poi impegnabili una volta stipulato il contratto integrativo.

Se la contrattazione non è stipulata entro fine esercizio, l’impegno sarà assunto, a valere sulle risorse vincolate nel risultato di amministrazione, e previa variazione di bilancio, nell’esercizio successivo, evidentemente in modo da *“riportare”* le relative risorse all’esercizio in cui maturano le condizioni per l’erogazione.

Peraltro, detta operazione potrà avvenire ai sensi dell’articolo 187, comma 3, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali e, quindi, anche *“prima dell’approvazione del conto consuntivo dell’esercizio precedente”* e *“anche in caso di esercizio provvisorio”*, come evidentemente previsto dal citato principio contabile con formulazione pressoché analoga (*“immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell’esercizio provvisorio”*).

Sul **secondo quesito** (in presenza di quali presupposti sia possibile impegnare ed erogare i trattamenti sulla base di un contratto integrativo sottoscritto oltre l’esercizio) il Collegio rileva che il CCNL vigente prevede che il contratto integrativo ha valenza triennale e che gli enti possano (non debbano) procedere annualmente alla finalizzazione delle risorse.

Sul punto, l’articolo 8, comma 1, dispone che *“Il contratto collettivo integrativo ha durata triennale e si riferisce a tutte le materie di cui all’art. 7 (Contrattazione integrativa soggetti e materie), comma 4. I criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui all’art. 7 lett. a) del citato comma 4 possono essere negoziati con cadenza annuale”* - mentre, se non stipulati, rimangono efficaci quelli precedenti che conservano la loro efficacia fino alla stipulazione dei successivi contratti collettivi integrativi (articolo 8, comma 8).

Sul punto la Corte ritiene **non potersi esprimere** in quanto la richiesta implica valutazioni che afferiscono alle modalità di gestione della contrattazione integrativa non strettamente attinenti alla materia della contabilità pubblica, richiedendo una valutazione dei presupposti e limiti dell'erogabilità del trattamento economico accessorio in presenza di un contratto integrativo stipulato l'anno successivo a quello di riferimento (l'assegnazione degli emolumenti e quindi la relativa erogazione potrebbe non realizzare gli auspicabili effetti sul miglioramento della gestione e sulla produttività la cui disciplina si rinviene nel sistema di misurazione e valutazione della performance, trattandosi di materia che afferisce al regime giuridico del pubblico impiego e non ai limiti di finanza pubblica).

Per i motivi suddetti, il Giudice contabile, pur condividendo alcune argomentazioni rivolte a circoscrivere i presupposti per la stipulazione del contratto oltre l'esercizio, considera che la mancata conclusione della contrattazione integrativa potrebbe essere dovuta non alla mera inerzia della pubblica amministrazione, ma anche all'incolpevole protrazione delle trattative (per difficoltà oggettive) oltre l'esercizio.

Per tale ragione, tra l'altro, il dato normativo già prevede all'articolo 40, comma 3-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001 che *“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”*.

Non pare, pertanto contestabile, in presenza di un'impossibilità di condurre a termine la contrattazione integrativa in tempo utile, la praticabilità di un'attività unilaterale diretta all'attribuzione del trattamento accessorio, anche suscettibile di essere recepita *ex post* tramite la formale stipulazione del contratto integrativo.

Osservazioni conclusive

Il principio di diritto affermato dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione N. 20/SEZAUT/2024/QMIG, depositata in segreteria il 29 novembre 2024, ha il pregio di aver messo un punto fermo (e, soprattutto chiarito) su una questione in merito alla quale la **giurisprudenza contabile** aveva assunto posizioni non sempre convergenti tra di loro.

Dopo aver richiamato le fonti di livello normativo e fonti discendenti dalla contrattazione collettiva che disciplinano in modo sostanziale e contabile il trattamento accessorio del personale degli enti locali, la Corte ha statuito, per quanto di competenza, che le **risorse** del fondo per la contrattazione integrativa (**sia stabili che variabili**), costituito a norma dell'articolo 79 del CCNL in data 16 novembre 2022, sono **vincolate** alle destinazioni previste dal CCNL e che dette voci, contrariamente a quanto ritenuto da parte della giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo, il carattere della variabilità delle risorse opera solo nella fase di costituzione del relativo fondo, che una volta costituito e certificato deve essere conservato.

La costituzione del fondo, infatti, di competenza del dirigente/responsabile, assume rilievo quale **atto costitutivo di quantificazione del fondo** per le risorse decentrate, distinto in parte stabile e variabile, finalizzato ad attribuire il **vincolo contabile** alle risorse in bilancio di un determinato esercizio finanziario.

Dunque, l'impegno di spesa connesso al fondo può, quindi, essere adottato solo dopo la sottoscrizione della contrattazione integrativa, difatti "...se la costituzione del fondo si atteggia 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" (cfr., deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 7/2019/PAR).

La costituzione del fondo, pur atto propedeutico ed essenziale, attribuisce, quindi, un provvisorio vincolo di destinazione alle somme (fisse e variabili) che si perfeziona solo in seguito alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, atto presupposto indefettibile, costituente titolo legittimante, che permette all'Ente di impegnare il fondo e poter pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità) (cfr., Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 30/2024/PAR).

Proprio alla luce di tali considerazioni va stigmatizzata la prassi della cosiddetta "*contrattazione tardiva*", ovvero quella che interviene nell'esercizio successivo a quello di riferimento (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per la Lombardia, deliberazione n. 53/2021/PAR).

Va precisato che nell'ipotesi di mancata costituzione del fondo per le risorse decentrate l'Ente locale non può impegnare le relative somme e le economie di bilancio confluiscono, per la sola parte stabile in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, (cfr. Corte dei conti della Lombardia, deliberazione n. 368/2019).

La parte variabile del fondo costituisce, a differenza delle risorse di parte stabile, economia di spesa che confluisce nei fondi liberi del risultato di amministrazione e non potrà essere utilizzata per finanziare la parte variabile del fondo del contratto collettivo integrativo dell'anno di riferimento, tenuto conto che l'articolo 187 del Tuel n. 267/2000 non permette l'applicazione dell'avanzo libero di amministrazione per il finanziamento della spesa corrente "*permanente o ripetitiva*", neanche in sede di assestamento (la spesa variabile del fondo per le risorse decentrate è considerata ricorrente, duratura e sistematica nel tempo).

Le risorse di parte variabile, che possono mutare da un anno all'altro in base ad autonoma determinazione e/o valutazione delle scelte programmatico/strategiche dell'Ente locale e della particolare finalizzazione annuale, non possono essere utilizzate scopi diversi da quelli prefissati, né tantomeno essere trasferite all'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento.

Reputandole diversamente finirebbero per "*crystallizzarsi*" nel tempo, in netto contrasto con la *ratio* del contratto nazionale e con la specifica destinazione delle risorse medesime, che è alla base del loro stanziamento annuale. In caso di non utilizzo delle risorse stanziato nell'anno di riferimento per le specifiche finalità (esempio, mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi prefissati comportante un risparmio di spesa), esse vengono considerate economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'Ente.

In conclusione, se alla fine dell'esercizio non viene sottoscritto il contratto integrativo che costituisce titolo per la costituzione di obbligazione giuridicamente perfezionata, sulla base della formale costituzione del fondo munito dell'attestazione dei Revisori e non potendo l'Ente procedere all'assunzione dell'impegno, le risorse destinate al finanziamento del fondo, sia di parte stabile che variabile, risultano definitivamente vincolate e confluiscono per l'intero importo del fondo, nella "quota parte vincolata dell'avanzo di amministrazione", e possono essere prontamente utilizzate, anche in esercizio provvisorio.

Se, invece, vi è solo la costituzione del fondo, le somme che non sono state spese sia di parte stabile che di parte variabile, andranno, quindi in avanzo vincolato.

Qualora il contratto decentrato preveda l'obbligo di rinegoziazione annuale dei criteri di ripartizione delle risorse e l'accordo annuale non sia stato sottoscritto entro il 31/12 dell'anno di riferimento, parimenti è da ritenersi che, in presenza di regolare costituzione del fondo, le risorse risultino vincolate ma l'obbligazione non si sia perfezionata e le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Sempre sull'argomento si ritiene, infine, opportuno aggiungere che l'ARAN (Parere 9 luglio 2025, n. 35083) ha precisato che le risorse di parte stabile non interamente utilizzate sono rese disponibili, a titolo di risorse variabili, nell'anno successivo e ove non utilizzate, possono esserlo, a condizione che vengano rispettate le **disposizioni contabili**, anche in anni successivi rispetto all'anno in cui si è determinato il mancato utilizzo. Ovviamente, anche laddove l'utilizzo sia effettuato in anni successivi, esse conservano la natura di **"risorse una tantum"**, cioè utilizzabili per un solo anno.

Letture consigliate:

- 1) A. Guiducci – P. Ruffini "L'armonizzazione contabile e il nuovo sistema di bilancio degli enti locali" – Azienditalia - I Corsi 2014
- 2) I. Cavallini, in "Manuale di contabilità armonizzata" -Wolters Kluwer – Anno 2014
- 3) E. D'Aristotile "L'impegno di spesa nel nuovo ordinamento contabile" – Azienditalia 5/2015
- 4) Corte conti, sez. contr. Veneto, del. 4 maggio 2016, n. 263/PAR)
- 5) Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 23 maggio 2018, n. 55/PAR)
- 6) Corte dei Conti Liguria, sezione regionale di controllo, delibera n. 132/2018/PRSP
- 7) Corte dei conti della Lombardia, deliberazione n. 368/2019
- 8) Corte dei conti per il Lazio, deliberazione n. 83 del 30/07/2019
- 9) Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 85/2020/PAR
- 10) Corte dei conti siciliana, deliberazione n. 12/2020)
- 11) Corte conti, sez. contr. Marche, del. 15 ottobre 2020, n. 91/PRSE
- 12) Corte dei conti regione Marche, sezione regionale di controllo, deliberazione n. 107/2020/PRSP
- 13) Corte dei conti regione Liguria, sezione regionale di controllo, deliberazione n. 109/2020/PRSP
- 14) M. Quecchia – Gli equilibri di bilancio degli enti locali – Maggioli Editore – Luglio 2024
- 15) Corte dei Conti per la Basilicata, sezione regionale di controllo, deliberazione n. 35 del 26/07/2022TAG: salario minimo, salario accessorio, retribuzione, enti locali, dipendenti pubblici
- 16) Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie N. 20/SEZAUT/2024/QMIG

TAG: *diritto del lavoro, contratto collettivo, contratto collettivo integrativo, enti pubblici, Corte dei Conti*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono

parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.

*Filodiritto(Filodiritto.com) un marchio di **InFOROmatica S.r.l***