

Campania/2021/PAR



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

Maria Paola Marcia	Presidente
Massimo Gagliardi	Presidente Aggiunto
Marco Catalano	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario (relatore)

**Nella camera di consiglio del 28 luglio 2021**

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota del 5 luglio 2021, acquisita in data 6 luglio 2021 al prot. n. 7076, con la quale il Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano (Na) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTO il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

VISTO il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo;

VISTO il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n.139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le "Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020";

VISTO il D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l'art. 36, u. c.;

VISTO il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

VISTA l'istanza di deferimento del relatore del 21/07/2021 trasmesso a mezzo email;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camerale "da remoto", ex art. 4 del d.l. n.11/2020 ed analoghe disposizioni di cui all'art. 85 del d.l. n.18/2020;

UDITO telematicamente il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

## **FATTO**

### **1) Premessa**

Con nota pervenuta alla S.R.C. per la Campania il 6 luglio 2021 (acquisita al prot. n.7670), il Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano (Na) ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131.

### **2) Oggetto del parere**

Il Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano (Na) ha chiesto di sapere se *"nelle componenti della spesa previsionale del personale dell'esercizio 2021, da considerare per il calcolo per la determinazione della spesa del personale rilevante ai fini della verifica del rispetto del limite di cui all'art. 1 comma 557 quater della l. 296/2006 devono essere conteggiate anche le spese di seguito elencate: (a) retribuzioni di risultato spettanti al Segretario Comunale per gli anni pregressi e non liquidate. I relativi importi vengono reimputati di anno in anno e così anche nell'esercizio 2021; (b) retribuzioni di risultato dei titolari di posizioni organizzative degli anni pregressi e non liquidate. I relativi importi vengono reimputati di anno in anno e così anche nell'esercizio 2021; (c) oneri da contenzioso riguardante il personale (sentenze esecutive e impegni non assunti nell'anno precedente per utilizzo in comando di dipendente di altro ente e*

*per reggenza segretario comunale), da riconoscere come debiti fuori bilancio e finanziati con avanzo di amministrazione; (d) parte stabile del fondo del trattamento accessorio anno 2020 dei dipendenti, non costituito entro il 31.12.2020 e finanziato con le risorse vincolate dell'avanzo di amministrazione; (e) arretrati contrattuali non pagati negli anni precedenti, nonostante sia stato accantonato il fondo per gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Includendo tutte le somme reimputate e i debiti fuori bilancio sopra indicati nel computo della spesa del personale rilevante al fine del rispetto del limite di cui all'art. 1 comma 557 1. 296/2006, questo Comune non potrà programmare nessuna assunzione. La Circolare del MEF - Dipartimento della Ragioneria dello Stato n. 9 del 17.02.2006, nell'elenco delle componenti della spesa da considerare per determinare la spesa del personale, non include le voci sopra indicate".*

La richiesta di parere viene espressamente formulata per ottenere la corretta interpretazione delle norme in materia di contenimento della spesa di personale onde poter legittimamente procedere alle assunzioni.

## **DIRITTO**

### **3) Ammissibilità della richiesta di parere.**

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere in riferimento, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, oltre che alla loro attitudine a non creare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature.

#### **3.1) Ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

#### **3.2) Ammissibilità oggettiva.**

Il quesito formulato dal Comune istante è volto a individuare l'esatta perimetrazione degli impegni di spesa da considerare ai fini della verifica del rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557- quater della L. 296/2006 e ss.mm.ii. In particolare, l'Ente chiede di sapere se taluni impegni reimputati all'esercizio considerato (segnatamente retribuzioni di risultato, emolumenti da



impegnare a seguito del riconoscimento di debiti fuori bilancio, le risorse di parte stabile del FCDI, gli oneri da rinnovo contrattuale) vadano inclusi o meno nel predetto calcolo.

E' necessario, preliminarmente, vagliare l'ammissibilità oggettiva del quesito in esame, verificando, in primo luogo, l'attinenza alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, in secondo luogo, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto *"l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto al primo aspetto (attinenza alla "materia di contabilità"), la Corte ha affermato che la *"nozione di contabilità pubblica"*, pur assumendo tendenzialmente *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...] 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"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa ampia accezione di "contabilità pubblica" rientrano i quesiti afferenti alla corretta interpretazione delle norme in materia di assunzioni, dei limiti alla capacità assunzionale e di contenimento della spesa di personale, allorché il dubbio interpretativo, ove non ricomposto, rischi di compromettere la predetta finalità tutoria dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.).

A tal riguardo, infatti, la Sezione Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica (v. deliberazione Sezione Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) ha affermato che il mero ed eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio non può essere sufficiente a legittimare l'esercizio dell'attività consultiva. La nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva deve quindi essere circoscritta alle attività contabili in senso stretto, non potendo le Sezioni regionali di controllo diventare organi di consulenza generale delle autonomie locali. In particolare la Sezione delle Autonomie ha osservato che se *"è vero ... che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase*

*contabile è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico” (v. deliberazione n. 5/SEZAUT/2006). Su tale aspetto le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno, invero, affermato la possibilità di ricondurre alla contabilità pubblica anche “materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla [stessa]- in una visione dinamica dell’accezione, che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”. Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può integrare quella della “contabilità pubblica” (v. SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010 ).*

In ragione di ciò il Collegio ritiene ammissibile il quesito formulato dall’Ente in quanto riconducibile all’interpretazione dell’ambito applicativo di una norma di coordinamento di finanza pubblica in coerenza con i principi della contabilità armonizzata. Ciò non di meno, per la salvaguardia dei caratteri di generalità e non interferenza della funzione consultiva della Magistratura contabile con le altre funzioni della medesima e/o di altre Magistrature, la Sezione ha inteso limitare il proprio intervento decisorio soltanto ai profili esegetico-interpretativi delle norme che assumono rilevanza nei quesiti proposti, rimettendo alla concreta attività gestoria dell’Ente, le successive scelte operative.

#### **4. Merito.**

**4.1** Giova premettere che la disciplina delle capacità assunzionali è stata profondamente modificata dall’art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall’art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. La novella, rapportando la spesa di personale alla consistenza delle entrate correnti - al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione - permette di individuare, per ogni ente, e in considerazione della fascia demografica di appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile per le assunzioni a tempo indeterminato.

Il nuovo parametro della “sostenibilità” non ha però comportato l’abrogazione tacita delle norme di contenimento della spesa di personale, aggiungendosi al preesistente “vincolo di spesa” di cui all’art. 1, comma 557 quater, della L. n. 296/2006 e ss.mm.ii. Come efficacemente rimarcato (v. SRC Lombardia 164/2020/PAR e i precedenti ivi richiamati), i due parametri oggi vigenti presentano anche un ambito applicativo differente, posto che il “vincolo della sostenibilità”, afferente alla “capacità assunzionale”, è da riferire ai soli contratti a tempo indeterminato (v. art. 33 D.L. 30 aprile 2019 n. 34), mentre l’obbligo di contenimento espresso



dal richiamato art. 1, comma 557 quater, è rivolto all'intero aggregato "spesa di personale" con le sole eccezioni previste dalla Legge.

**4.2.** La richiesta di parere esprime la necessità di definire la perimetrazione del sopra evocato "vincolo di spesa" in materia di personale di cui all'art. 1, comma 557 quater, della L. n. 296/2006 (aggiunto dall'art. 3, co. 5 bis, D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114/2014) e di coordinare il vincolo *de quo* con le norme della contabilità armonizzata.

E' pertanto indispensabile, onde individuare le coordinate ermeneutiche, procedere con il richiamo della disciplina di riferimento, rinviando la definizione delle tipologie di spesa rientranti tra quelle di personale alle indicazioni contenute nei precedenti giurisprudenziali (v. *ex multis* SEZAUT n. 21/2014/QMIG, SRC Puglia n. 11/2018/PAR, SRC Emilia Romagna n. 268/2013/PAR; SRC Lombardia n.722/2010/PAR).

La norma di contenimento richiamata prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno *"assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*, cioè al triennio 2011-2013.

Non vi è dubbio che la mentovata disposizione, operando un rinvio "statico" alla spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, esprima un'esigenza di coordinamento con il nuovo sistema di contabilità "armonizzata" – in vigore, eccetto che per gli enti sperimentatori, solo dal 2015 – e in particolare con il cd. principio di competenza finanziario potenziato e la regola dell'esigibilità.

Tale esigenza si impone onde neutralizzare il rischio di raffronto di dati non campionati in maniera omogenea al parametro di riferimento.

D'altronde, consapevole di ciò, il Legislatore dell'armonizzazione ha previsto "procedure ad hoc" (v. § 5.2 Allegato 4/2 al Dlgs. 118/11 ss.mm.ii.) onde garantire, nel passaggio dal vecchio al nuovo regime di contabilità, un confronto tra valori omogenei per la verifica dei vincoli di finanza pubblica sul personale. A tal fine, nel 2015, primo anno di applicazione del nuovo principio, ciascun ente ha dovuto stanziare, nel proprio bilancio, una spesa di personale riferita ad un'annualità completa per consentire un raffronto, tra dati omogenei, rispetto al parametro di riferimento relativo al vincolo di finanza pubblica (valore medio della stessa spesa per il triennio 2011-2013 per gli enti sottoposti al patto di stabilità e il valore della ridetta spesa nel 2008 per gli enti non soggetti al patto). Peraltro, la Sezione delle Autonomie ha avuto modo di affermare che " [a] seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della Legge n. 296/06, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio

*del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'Ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento"* (v. SEZAUT. n. 25/2014/QMIG). Pertanto, al fine di evitare possibili condotte "elusive" tendenti a "gonfiare" la base di calcolo del parametro su cui misurare il rispetto del vincolo di contenimento, la Sezione delle Autonomie ha confermato l'orientamento, già espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, volto ad escludere dal computo spese "virtuali", ossia programmate ma non formalizzate in impegni definitivi desunti dal rendiconto (sulla possibilità, nelle more dell'approvazione del rendiconto, di tener conto dei dati di preconsuntivo, vedi SSRRCO/27/2011/QMIG).

**4.2.1.** L'allegato 4/2 alla "Legge fondamentale" dell'armonizzazione contabile (D.lgs. 118/2011 ss.mm.ii.), al § 5, espressamente dispone che *"il provvedimento di impegno deve annotare l'intero importo della spesa [tuttavia] la registrazione dell'impegno che ne consegue, a valere sulla competenza, avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, con imputazione agli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. 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"*.

Il successivo § 5.2 detta le nuove regole per la corretta imputazione degli impegni di spesa relativi al personale, distinguendo in base alla natura dell'emolumento da corrispondere. In particolare, tale paragrafo prevede che la natura "ripetitiva" del trattamento retributivo fisso e continuativo, consenta l'imputazione, nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio [stesso], per l'intero importo *"(...) in quanto caratterizzat[o] da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche [nel caso] di personale comandato, avvalso o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima. In questi casi sarà rilevato in entrata il relativo rimborso nelle entrate di bilancio. In occasione del rendiconto si cancellano gli impegni cui non corrispondono obbligazioni formalizzate"*.

Con riferimento agli oneri per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, l'imputazione segue il criterio del perfezionamento dell'obbligazione al momento della sottoscrizione del contratto, salvo diversa decorrenza degli effetti economici. Nel caso di mancata sottoscrizione del contratto, le somme non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione.

Quanto alle spese relative al trattamento accessorio e premiante, trattandosi di emolumenti condizionati nell'*an* e nel quantum al buon esito della procedura valutativa o all'espletamento delle concrete attività che vanno a remunerare, le stesse sono stanziare, impegnate e quindi liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono. Proprio con riferimento a tale tipologia di emolumenti, invero, il principio contabile richiamato declina tre diverse ipotesi rispetto alle quali introduce una disciplina "casistica". In particolare, distingue il caso in cui entro la fine dell'esercizio finanziario (i) sia già avvenuta la sottoscrizione del contratto decentrato integrativo da quella in cui (ii) sia intervenuta solo l'approvazione del fondo per la contrattazione decentrata e, ancora, da (iii) quella in cui anche questa sia mancata.

(i) Nel primo caso, facendo applicazione del principio dell'esigibilità, la registrazione dell'impegno avviene nello stesso esercizio di sottoscrizione del CDI, con imputazione del trattamento accessorio e premiante agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili.

(ii) Qualora, invece, alla fine dell'esercizio, sia intervenuta la formale delibera di costituzione del fondo e la certificazione dei revisori (ex art. 40 T.U.P.I.), ma non la sottoscrizione del contratto decentrato, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano comunque definitivamente vincolate andando a finanziare il "fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività" il quale presenta natura di "spesa vincolata". Pertanto, le risorse a ciò destinate, in quanto vincolate, sono iscritte nel fondo pluriennale vincolato di parte corrente a copertura degli impegni imputati, per le medesime finalità, nell'esercizio successivo a quello della costituzione del fondo per la contrattazione integrativa.

(iii) Infine, nel caso in cui al termine dell'esercizio non sia intervenuta nemmeno la costituzione del fondo per la contrattazione decentrata, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale.

Orbene, è nella descritta cornice normativa che occorre muoversi per la soluzione delle questioni sollevate dal Comune istante.

**4.3.** Con particolare riferimento ai quesiti (sub a) e b) della richiesta riportata in premessa, afferenti agli impegni reimputati relativi al trattamento accessorio e premiale, facendo applicazione dei principi sopra richiamati (v. § 5.2, Allegato 4/2), ne discende che, ai fini del rispetto del vincolo di finanza pubblica di contenimento della spesa di personale (art. 1 comma 557quater L. Fin per il 2007), si debba fare riferimento a tutti gli impegni riguardanti l'esercizio di riferimento e destinati ad essere liquidati nel medesimo anno. In ragione di ciò, anche gli impegni registrati negli esercizi precedenti, e reimputati in quello in corso, devono essere ricompresi nel calcolo (v. SRC Molise n. 218/2015/PAR; Sezione delle Autonomie 16/2016/QMIG).



Infatti, in coerenza con il principio di esigibilità e con la struttura triennale del bilancio di previsione (v. § 9 Allegato 4/1 al D.lgs.118/11 ss.mm.ii.), occorre ricomprendere tutti gli impegni che vengono a scadenza nell'esercizio considerato, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano già stati registrati nel precedente/i esercizio/i.

Allo stesso tempo, e per analoghe ragioni, non può essere ricompreso nel calcolo il fondo pluriennale vincolato stanziato "in parte spesa", nonché alimentato da quelle risorse destinate a dare copertura, nel successivo esercizio, alle spese per la premialità e trattamento accessorio non esigibili nell'anno di riferimento. Si tratta, infatti, in tal caso, di impegni a carico degli stanziamenti dell'anno precedente, tuttavia esigibili nell'anno successivo e, dunque, in base al principio contabile sopra richiamato, imputati all'esercizio successivo. Non a caso, il comma 5, dell'art. 183 TUEL, vieta di ricomprendere in un determinato esercizio finanziario "le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario, la relativa obbligazione giuridica".

In sostanza, ai fini meramente esemplificativi, nel calcolo occorre includere tutti gli impegni che, secondo il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, e con le precisazioni sopra riportate, venendo a scadenza entro il termine dell'esercizio N, siano stati imputati all'esercizio medesimo, ivi inclusi quelli relativi all'anno N-1 e precedenti, reimputati all'anno N; al contrario, saranno da escludere quegli impegni che, venendo a scadenza nell'esercizio N+1, dovranno essere imputati a tale successivo esercizio (v. nei termini SRC Molise n. 218/2015/PAR; Sezione delle Autonomie 16/2016/QMIG).

**4.4.** Ad ogni buon conto, giova rimarcare che la reimputazione degli impegni contabili e ancor più quelli di parte corrente, è un procedimento gravato da particolari cautele, non potendo comportare un sistematico ed automatico "rinvio" dell'esigibilità di esercizio in esercizio, garantito dal continuo "travaso di risorse", di anno in anno, attraverso il FPV. Una simile condotta, oltre ad integrare una grave violazione delle regole contabili, potrebbe avere effetti finanche elusivi del vincolo di spesa di personale, conseguendone il rispetto solo in apparenza, mediante l'uso "abusivo" della reimputazione. E' pertanto essenziale che ogni provvedimento di reimputazione, sia se assunto nel corso del riaccertamento ordinario o parziale (v. § 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/11 ss.mm.ii.) che nell'ambito delle variazioni di esigibilità, sia accompagnato da un'adeguata motivazione.

**4.5.** Quanto alle spese relative alla contrattazione decentrata, il sopra richiamato principio contabile (v. *supra* § 4.2.1.) distingue le ipotesi verificabili in base all'intervenuta, o meno, sottoscrizione del contratto integrativo confermandone l'anfibia funzione: momento conclusivo del complesso procedimento della cd. "contrattazione decentrata" e perfezionativo dell'obbligazione giuridica. Solo con la sottoscrizione del contratto sorge, infatti, il presupposto per la corretta registrazione in bilancio, sugli stanziamenti di competenza, del relativo impegno contabile (v. art.

183 TUEL).

**4.6.** La consapevolezza, tuttavia, che le dinamiche delle trattative negoziali, prodromiche alla sottoscrizione del contratto decentrato, spesso non consentono agevolmente di concludere l'intero iter entro il 31/12 dell'anno di riferimento, ha indotto il Legislatore a stabilire che, in presenza della formale costituzione del fondo e della certificazione dell'organo di revisione ai sensi dell'art. 40 del D.lgs. 165/01 ss.mm.ii., le risorse siano comunque definitivamente vincolate al finanziamento del "fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività" e iscritte, per l'intero ammontare (risorse di parte stabile e di parte variabile), nel fondo pluriennale vincolato. Le correlate economie di spesa, non essendo possibile assumere impegno, confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e sono immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio.

**4.7.** Invece, in assenza della formale deliberazione (*recte* determinazione) di costituzione del "Fondo", quale atto costitutivo del vincolo contabile, le risorse di "parte stabile" obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale (v. SRC Molise n. 161/2017/PAR) confluiscono nel risultato di amministrazione - parte vincolata - mentre le risorse di natura variabile costituiscono vere e proprie economie di spesa (v. SRC Puglia n. 57/2018/PAR).

Va da sé che, in forza dei richiamati principi contabili e per le argomentazioni sopra espresse, al fine della verifica del rispetto del "vincolo di spesa", occorrerà, anche in tal caso, tener conto di tutti gli impegni della competenza, ivi inclusi quelli reimputati dagli esercizi precedenti, nell'anno di riferimento. In ragione di ciò, nel caso prospettato dal quesito in esame (v. sub lett. d), in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, non potranno essere incluse, nel calcolo del costo di personale dell'anno N, le risorse "stabili", confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato del medesimo esercizio, destinate a dare copertura alle obbligazioni che si perfezioneranno nel successivo esercizio (N+1) a seguito dell'avvio e completamento del procedimento di contrattazione decentrata. Di conseguenza, le predette risorse, ove tradottesi in impegni formali, graveranno sulla spesa di personale dell'esercizio N+1. Per i limiti all'impiego delle risorse stabili "trasportate" al nuovo esercizio, per effetto della mancata costituzione del fondo, si rinvia ai principi delineati in precedenti arresti giurisprudenziali di altre Sezioni regionali (SRC Molise n.15/2018/PAR e SRC Piemonte n. 182/2019/PAR).

**4.8.** Con specifico riferimento ai debiti fuori bilancio relativi a somme da corrispondere al personale, e alla loro inclusione nel calcolo utile ai fini del rispetto del più volte menzionato "vincolo di contenimento", anche in tal caso il criterio discrezionale è da individuarsi nella "esigibilità" con la peculiarità che, qualora il riconoscimento sia avvenuto dopo la scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto" (v. § 9.2 principio contabile Allegato 4/2 al D.lgs 118/11 ss.mm.ii.). Peraltro, la presenza di debiti fuori bilancio, specialmente

se sistematica e consistente, con riferimento a spese obbligatorie come quelle di personale, integra una grave irregolarità contabile sostanziandosi nella non programmazione o sottostima di spese indefettibili (come nel caso del trattamento fondamentale dei dipendenti) e ciò indipendentemente dalla formula di inquadramento impiegata (comando, reggenza per il segretario).

**4.9.** Quanto, infine, agli "arretrati contrattuali non pagati negli anni precedenti, nonostante sia stato accantonato il fondo per gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali" si evidenzia che lo stesso comma 557 dell'art. 1 Legge finanziaria per il 2007 esclude tali voci ai fini del calcolo prevedendo espressamente che "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (...)". Per quanto concerne, più nello specifico, la delimitazione dell'applicabilità della riferita "eccezione", si rinvia alla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo (v. SSRRCO n. 27/2011/QMIG).

**4.10.** L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il quadro di riferimento sopra delineato in coerenza con l'interpretazione delle disposizioni concernenti il principio contabile 4.2, allegato al D.Lgs. n. 118/2011, § 5.2, nonché delle disposizioni afferenti al contenimento della spesa di personale.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini suindicati.

#### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del comune di Comune di San Gennaro Vesuviano (Na).

Così deliberato nella camera di consiglio "da remoto" del 28 luglio 2021.

Il Relatore

Ilaria Cirillo

Firmato digitalmente da

**ILARIA CIRILLO**

CN = CIRILLO ILARIA

O = Corte Dei Conti

C = IT

Il Presidente

Maria Paola Marcia



MARIA PAOLA  
MARCIA  
CORTE DEI CONTI  
29.07.2021  
12:05:43  
GMT+00:00

Depositata in Segreteria in data

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato



GIUSEPPE  
IMPOSIMATO  
CORTE DEI CONTI  
29.07.2021  
13:22:41  
GMT+01:00