



DELIBERAZIONE n218/2015/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 5 ottobre 2015

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio

Presidente F.F.

dott. Luigi Di Marco

Primo Referendario, relatore

dott. Alessandro Verrico

Referendario

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

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, 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 di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota del 22 settembre 2015, registrata al protocollo di questa Sezione n.1901 del 23 settembre 2015, con la quale il Sindaco del Comune di Agnone ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n.18/PRES/2015 del 30 settembre u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

Udito il relatore, Primo Ref. Luigi Di Marco;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Agnone ha trasmesso una richiesta di parere in tema di spesa per il personale per l'anno 2015, in relazione alla nuova contabilità armonizzata introdotta dal D.Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni.

Più in particolare l'Ente ha fatto presente che in occasione del riaccertamento straordinario dei residui è stato costituito il Fondo Pluriennale Vincolato 2015 per il personale in relazione ad *"alcune somme relative all'anno 2014 e precedenti che sono state reimputate al 2015 poiché è stata definita la destinazione con accordo"*.

Per le quote per le quali non era intervenuta contrattazione, è stato azzerato il R.P. ed è stato costituito l'avanzo vincolato".

Fatte queste premesse l'Ente chiede di conoscere:

1) *"se le quote relative all'anno 2014 e precedenti rinviate al 2015 con il Fondo pluriennale vincolato e quindi imputate nel 2015 e pagate nel 2015 sono da considerare nella spesa del personale nel conto consuntivo 2015;*

2) *quale effetto avranno sul conto consuntivo 2015 le quote non utilizzate nell'anno 2015 e rinviate al 2016".*

DIRITTO

QUESTIONI DI RICEVIBILITA' E DI AMMISSIBILITA'

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

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, da inoltrare per il tramite del CAL, se istituito.

A.1. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal sindaco che ha la rappresentanza legale dell'ente.

A.2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta risulta parimenti ammissibile poiché concerne tematiche connesse alla spesa per il personale, in relazione alla nuova contabilità armonizzata introdotta dal D.Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni.

L'argomento da trattare, pertanto, rientra a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica, così come definita dalle deliberazioni n. 5 del 17 febbraio 2006 della Sezione Autonomie e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

MERITO

B.1. Il parere richiesto dal Comune di Agnone si innesta nell'ambito delle problematiche relative al passaggio, per via dell'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata a far data dal 2015, ad un differente metodo di contabilizzazione delle entrate e delle spese.

In base al disposto del D.Lgs. n. 118/2011 infatti, l'impegno si perfeziona mediante l'atto gestionale che verifica ed attesta la sussistenza di tutti gli elementi previsti dalla legge oltre che la copertura finanziaria.

La registrazione dell'impegno che ne consegue, avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, ma l'imputazione dello stesso, a differenza del previgente sistema contabile, avviene a valere sugli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili.

I suesposti principi trovano evidentemente applicazione anche in relazione alle spese per il personale in relazione alla quale è tuttavia necessario svolgere alcune precisazioni a seconda delle diverse tipologie di spesa che a tale titolo possono essere sostenute.

B.2. In via preliminare è innanzitutto utile rammentare come l'imputazione degli impegni di tali spese, a regime, avvenga anche in questo caso negli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili. Per cui:

- 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;
- infine, il principio della competenza finanziaria potenziata, specifica che le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziati e impegnati in tale esercizio.

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.

Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, - continua il principio contabile - 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.

Ai fini della risoluzione delle richieste del Comune istante occorre pertanto individuare la corretta interpretazione dei suesposti principi relativi alla terza categoria di spese di personale, quelle cioè connesse all'erogazione del trattamento accessorio.

Come è evidente il Legislatore, attraverso il richiamato Principio contabile, prende in considerazione e disciplina nei termini sopra riportati, in prima battuta, l'ipotesi fisiologica della costituzione del Fondo per la contrattazione decentrata e della sottoscrizione del relativo contratto entro il termine del 31.12 dell'esercizio cui le risorse si riferiscono.

B.3. Pur tuttavia può accadere che nell'ambito dell'esercizio finanziario di riferimento, il Fondo per la contrattazione decentrata potrebbe non essere costituito o, seppure costituito, il complesso iter della contrattazione decentrata potrebbe non concludersi con la sottoscrizione del contratto decentrato.

Nel primo caso (manca 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.

Nel secondo caso (costituzione del fondo ma manca sottoscrizione dell'accordo alla fine dell'esercizio), nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono, per l'intero importo del fondo, nella quota vincolata del

risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio.

B.4. Il sistema di imputazione sopra descritto, a regime, evidentemente non crea alcun problema nel confronto delle serie storiche delle spese sostenute.

Ciò tuttavia può non accadere nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema contabile.

In materia di personale, così come in tutti gli altri casi in cui la normativa vincolistica impone un raffronto tra le spese sostenute in esercizi finanziari caratterizzati da sistemi contabili non omogenei, può in effetti insorgere il rischio che si verifichino effetti distorsivi nel confronto delle serie storiche delle spese da porre di volta in volta a confronto.

La piana applicazione dei suesposti principi comporterebbe la rilevanza e quindi la valorizzazione di tutte le obbligazioni giuridiche che, venendo a scadenza nel corso dell'esercizio considerato, generino impegni imputati al medesimo esercizio.

La necessità tuttavia di evitare i ricordati effetti distorsivi, ha indotto il Legislatore a dettare, a più riprese, una disciplina di dettaglio in materia.

In effetti già con il D.L. n. 102/2013, all'art. 9 comma 5 era stato previsto che "Con riferimento all'esercizio 2013, per gli enti in sperimentazione, la verifica del limite riguardante la spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e (...) successive modificazioni può essere effettuata con riferimento all'esercizio 2011".

B.5. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011 così come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 126/2014, il Principio contabile ha regolamentato analiticamente la materia.

Fermo restando che la regola generale impone di contabilizzare i soli impegni tra le spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto della relativa normativa vincolistica, al fine di neutralizzare eventuali distorsioni delle serie storiche dovute all'ingresso del nuovo sistema contabile, vengono teorizzate tre distinte fattispecie fornendo per ognuna di esse il corretto sistema di contabilizzazione.

Non avendo il Comune istante chiarito in quale delle summenzionate casistiche esso rientri, la Sezione non può non rinviare al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria n. 5.2 di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011.

B.6. Alla luce di quanto previsto si può quindi concludere che se il Comune di Agnone già con la contabilità in uso nel 2014 avesse impegnato le spese relative al trattamento accessorio e premiante nell'esercizio successivo a quello cui tali spese si riferivano, non avrebbe problemi di discontinuità nel rispetto dei vincoli riguardanti la spesa di personale, in quanto in ciascun esercizio si trova ad impegnare spese di personale riguardanti un'annualità completa.

In tal caso pertanto nell'esercizio 2015, gli stanziamenti per le spese di personale dovrebbero essere relativi:

- a) alla premialità ed al trattamento accessorio dell'anno o degli anni precedenti, da liquidare nell'anno di riferimento (2015);
- b) alla spesa riguardante l'anno di riferimento, destinata ad essere liquidata nell'anno;
- c) al fondo pluriennale riguardante la premialità e il trattamento accessorio dell'anno in corso, da liquidare nell'anno successivo.

Con la conseguenza che, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica occorrerebbe considerare le sole spese impegnate in quanto venute a scadenza nell'esercizio di cui alle lettere a) e b).

B.7. Anche nel caso in cui il Comune istante, nel 2014, avesse impegnato le spese relative al trattamento accessorio e premiante nello stesso esercizio cui tali spese si riferivano non si determinerebbero problemi di discontinuità, a condizione che il pagamento del trattamento accessorio e premiante sia stato effettuato nell'esercizio successivo, dopo il riaccertamento straordinario dei residui.

Infatti, a seguito del riaccertamento straordinario, i residui passivi risultanti al 31/12 dell'esercizio che precede il primo anno di sperimentazione e riguardanti le spese relative al trattamento accessorio e premiante riferite all'esercizio precedente avrebbero dovuto essere cancellati e reimputati alla competenza del primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, garantendone la copertura attraverso il fondo pluriennale vincolato determinato con l'operazione di riaccertamento straordinario.

Pertanto, nel 2015, se l'ente si trovasse in tale condizione dovrebbe stanziare spese di personale riguardanti complessivamente le seguenti componenti:

a) la spesa riguardante l'anno di riferimento, destinata ad essere liquidata nell'anno; a seguito del riaccertamento straordinario, lo stanziamento iniziale così determinato è incrementato della spesa riguardante la premialità e il trattamento accessorio dell'anno precedente, da liquidare e pagare nell'anno in corso;

b) il fondo pluriennale riguardante la premialità e il trattamento accessorio dell'anno in corso, da liquidare nell'anno successivo.

Con la conseguenza che, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica occorrerebbe considerare le sole spese impegnate in quanto venute a scadenza nell'esercizio di cui alla lettera a).

B.8. Nel caso in cui infine l'Amministrazione, negli esercizi precedenti al 2015, avesse impegnato le spese relative al trattamento accessorio e premiante nell'esercizio cui tali spese si riferiscono, e provveduto, nel 2015, al pagamento di tali voci prima del riaccertamento straordinario dei residui, il Principio contabile prevede, al fine di evitare problemi di discontinuità del livello degli impegni ai fini del rispetto dei vincoli della spesa di personale, l'obbligo di effettuare il pagamento, imputandolo alla competenza dell'esercizio in corso, piuttosto che ai residui dell'esercizio precedente.

In tal caso, sintetizzando quanto previsto dal Principio, cui peraltro si rimanda per la analitica individuazione della procedura di contabilizzazione, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica occorrerebbe considerare le spese impegnate riguardanti l'anno di riferimento, destinate ad essere liquidate nell'anno; oltre agli impegni riguardanti la premialità e il trattamento accessorio dell'anno precedente, anche se liquidati e pagati prima del riaccertamento.

In coerenza con i precedenti casi poi, il fondo pluriennale riguardante la premialità e il trattamento accessorio dell'anno in corso, da liquidare nell'anno successivo dovrebbe essere fatto oggetto di solo stanziamento e non di impegno imputabile a valere sul 2015 e pertanto da escludere dal computo della spesa di personale 2015.

B.9. In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, l'Amministrazione istante, nel computo della spesa di personale 2015 è tenuta ad 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, siano stati imputati all'esercizio medesimo, ivi incluse quelle relative all'anno 2014 e precedenti rinviate al 2015; mentre dovrà escludere quelle spese che, venendo a scadenza nel 2016, dovranno essere imputate all'esercizio successivo.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Dispone che della presente delibera sia data comunicazione all'Ente proponente.

Così deliberato in Campobasso nella Camera di Consiglio del 5 ottobre 2015.

Il Magistrato, relatore

Il Presidente f.f.

f.to (I Ref. Luigi Di Marco)

f.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 4 dicembre 2015

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

f.to (dott. Davide Sabato)