



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 14/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita Rosaria MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2024

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco della Città Metropolitana di Torino formulata con nota del 24 novembre 2023 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 28 novembre 2023, recante alcuni quesiti in materia di contabilità pubblica;

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, n. 14/DEL/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 e, 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 l'ordinanza del 29 novembre 2023, n. 70, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott.ssa Elisa Moro;

Vista l'ordinanza del 5 febbraio 2024, n. 2/2024/Agg., con la quale la Presidente Aggiunta ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Elisa Moro;

PREMESSO

Con nota a firma del Sindaco metropolitano *pro tempore*, pervenuta a questa Sezione il 28 novembre 2023 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, la Città Metropolitana di Torino ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131, in ordine all'assoggettabilità delle somme da destinare a welfare integrativo ex art. 82 del CCNL 16/11/2022 al limite previsto dal D.Lgs. n. 75/2017, tema rispetto al quale, a suo dire, è rinvenibile un quadro interpretativo e applicativo disomogeneo.

Più precisamente, alla Sezione è richiesto di esprimersi sui seguenti quesiti:

1. se le somme destinate al finanziamento del welfare provenienti dal fondo risorse decentrate siano o meno da includere nel tetto del salario accessorio e se, in tale ambito, assuma un rilievo il fatto che le stesse erano già previste nello stesso oppure derivano da aumenti disposti in applicazione del CCNL;
2. se si possa dare corso all'aumento delle risorse per il welfare finanziate, in deroga al tetto del salario accessorio, dagli incrementi previsti dal CCNL, a condizione che l'ente garantisca il rispetto del tetto di spesa del personale e la conseguente inclusione di queste somme nella base di calcolo per determinare le capacità assunzionali al fine di evitare scelte elusive dei vincoli complessivi e di carattere generale dettati dall'ordinamento; oppure se a tal fine è necessario, in aggiunta, che queste misure di carattere generale vadano integrate con iniziative ulteriori assunte o da assumere da parte dell'ente per la razionalizzazione della spesa e per il contenimento degli oneri per il personale.

AMMISSIBILITÀ

1. Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza di parere sotto i profili soggettivo e oggettivo.

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, alla stregua dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, sul piano soggettivo, all'ente legittimato a proporre l'istanza (Regioni, Comuni, province e Città metropolitane), al soggetto, con potere di rappresentanza, legittimato a sottoscriverla e alla procedura di trasmissione (in via diretta per le Regioni e tramite il Consiglio delle Autonomie locali per gli altri enti). Sotto il profilo in esame, la richiesta è dunque ammissibile, in quanto formulata da una Città Metropolitana per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e sottoscritta dal sindaco metropolitano.

2. Sotto il profilo oggettivo, va premesso che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica nell'accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva quale "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", in una visione dinamica di salvaguardia degli equilibri dell'ente (deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e Sezioni riunite n. 54/CONTR/2010).

Ulteriormente, l'attività consultiva non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; deliberazioni SCRPUG 112/2023/PAR e SCRER 28/2022/PAR).

Infine, la funzione consultiva non può riferirsi a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente e non può essere attivata dagli enti territoriali allo scopo di ottenere indicazioni concrete per una specifica attività di gestione, né può risolversi in un'attività consulenziale o in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione all'evidenza del tutto incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

2.1. In considerazione di quanto sopra, il quesito sub 1) è ammissibile, vertendo sull'interpretazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, norma afferente al contenimento della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica".

2.2. Il quesito sub 2) non è, invece, ammissibile in ragione della sua assoluta genericità e indeterminatezza, non essendo la richiesta sufficientemente articolata e difettando un chiaro parametro normativo la cui interpretazione possa costituire oggetto di parere da parte della Sezione (cfr., *ex multis*: SRCLOM/56/2016/PAR; SRCMAR/313/2009/PAR; SRCAM/153/2012/PAR; SCRTOS/65/2021/PAR; SCRSAR/37/2019/PAR; SCRCAM/15/2020/PAR).

Il quesito formulato è infatti volto a individuare le condizioni e, dunque, il percorso

gestionale ritenuti più idonei "al fine di evitare scelte elusive dei vincoli complessivi e di carattere generale dettati dall'ordinamento", questione che esula dalla funzione consultiva intestata alla Corte (vd. deliberazioni SCRL0M/120/2022/PAR e SCRS/119/2022/PAR).

È poi evidente che a fronte della genericità di formulazione (*"se a tal fine è necessario, in aggiunta, che queste misure di carattere generale vadano integrate con – non meglio specificate – iniziative ulteriori assunte o da assumere da parte dell'ente"*), l'esame del quesito rischierebbe di condurre *"ad una enumerazione specifica e ad explorandum di tutte le disposizioni di natura legislativa, regolamentare e contrattuale che disciplinano giuscontabilmente gli istituti di che trattasi ..., né potrebbe ritenersi ammissibile un esercizio della funzione consultiva così latamente inteso, che, anche in ragione dell'incidenza in ambito applicativo della discrezionalità delle possibili opzioni esercitabili dagli organi dell'ente, si tradurrebbe in una funzione di generale consulenza suscettibile di interferire negli stessi processi decisionali dell'autonomia locale, esclusa dall'ambito di ammissibilità delle richieste di parere formulate ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131 (vedasi Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 10 marzo 2006, n° 5/2006)"* (SCR-CAM/385/2011/PAR).

È, comunque, appena il caso di richiamare la necessità del rispetto assoluto ed incondizionato di tutta la vigente normativa, intesa al contenimento delle spese per il personale. Resta fermo, infatti, che le risorse destinate alla previdenza integrativa rientrano negli aggregati finanziari che compongono la spesa di personale, al pari delle altre voci di natura contributiva o previdenziale che la legge pone a carico del datore di lavoro pubblico ai fini del rispetto del principio di riduzione tendenziale della spesa di personale (deliberazioni SCRLIG/9/2014/PAR e SRCPIE 37/2010/PAR).

3. A ciò si aggiunga che il quesito ha ad oggetto le condizioni in cui poter *"dare corso all'aumento delle risorse per il welfare finanziate, in deroga al tetto del salario accessorio, dagli incrementi previsti dal CCNL"*.

Com'è evidente esso verte sulle modalità attuative della contrattazione integrativa, nella quale la questione trova articolata trattazione.

Per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo (in argomento, cfr. deliberazione SCRER 2/2019/PAR), l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di questa Corte, in quanto demandata per legge alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (art 49 d. lgs 165/2001). Come più volte messo in evidenza dalle Sezioni Riunite della Corte (n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2011), dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 2006) nonché dalla giurisprudenza costante di questa Sezione (deliberazioni n. 69/2019/PAR, n. 171/2021/PAR, n. 56/2023/PAR, n. 88/2023/PAR) la Corte dei conti non può rendere

parere in materia di contrattazione collettiva, poiché, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il Legislatore ha attribuito all'ARAN e trova compiuta disciplina nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, nell'art. 46, il quale prevede che l'ARAN assicuri alle pubbliche amministrazioni assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" (SS.RR. contr., n. 56/2011/QMIG, Deliberazioni Sezione Piemonte n. 69/2019/PAR, Deliberazione n. 171/2021/PAR n. 56/2023/PAR).

Per le ragioni sopra esposte la richiesta di parere deve essere considerata inammissibile relativamente al secondo quesito.

MERITO

1. La Città Metropolitana chiede se le somme destinate al finanziamento del welfare provenienti dal fondo risorse decentrate siano o meno da includere nel tetto del salario accessorio e se, in tale ambito, assuma un rilievo il fatto che le stesse erano già previste nello stesso oppure derivano da aumenti disposti in applicazione del CCNL.

L'art. 82, comma 2, del CCNL 16/11/2022 (Contratto collettivo nazionale di lavoro 16/11/2022 relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2019-2021) stabilisce che gli oneri per la concessione dei benefici del welfare integrativo «sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme, nonché mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa. Tra le risorse del Fondo sono prioritariamente utilizzate, anche in deroga al limite di cui al precedente periodo, quelle di cui all'art. 67, comma 3, lettera b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018».

La disposizione in parola, dunque, ha innovato la disciplina del precedente art. 72 del CCNL delle Funzioni Locali del 21/05/2018, secondo cui gli oneri per la concessione al personale di benefici di natura assistenziale e sociale potevano trovare copertura unicamente «nei limiti delle disponibilità già stanziare dagli enti, ai sensi delle vigenti disposizioni, anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi».

L'art. 82 CCNL consente ora che gli oneri per il welfare integrativo siano sostenuti anche mediante l'utilizzo di quota parte del Fondo risorse decentrate, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa (e dunque senza possibilità di variazioni in sede applicativa) e nel rispetto dei vincoli di destinazione di cui all'art. 80 CCNL.

Passando al quesito inerente all'assoggettabilità delle spese per le misure di welfare integrativo al limite del trattamento economico accessorio fissato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017 («a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello

dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016»), si osserva quanto segue.

Le Sezioni regionali di controllo di questa Corte hanno precisato che non rientrano nel limite sopra citato quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono ad una funzione contributivo-previdenziale o assistenziale.

Ne segue, secondo gli orientamenti giuscontabili maturati sulla questione, ai quali la Sezione ritiene di aderire (deliberazioni SRCVEN/503/2017/PAR, SRCLIG/61/2023/PAR e SRCLIG 27/2019/PAR, SRCLOM/174/2023/PAR), che le misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 CCNL, benché finanziate dal Fondo risorse decentrate, non sono assoggettate al limite di cui all'art. 23, comma 2, D.lgs. 75/2017, bensì alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dal medesimo art. 82 CCNL.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Il Relatore

Dott.ssa Elisa MORO

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

Depositata in Segreteria il **13 febbraio 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE