



## CORTE DEI CONTI

### Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Elisabetta CONTE	Primo Referendario
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario (relatore)

Nelle camere di consiglio del 21 marzo 2024 e del 17 aprile 2024 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

Vista la nota prot. 16 del 26 febbraio 2024, assunta in pari data al prot. n. 1502, con la quale il Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso la richiesta di parere prot. n. 6320 del 23 febbraio 2024, formulata dal Comune di Bordighera (IM) 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;

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5 e del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte del 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10;

Vista l'ordinanza n. 16 del 2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 21 marzo 2024 per deliberare sulla richiesta di parere;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Massimiliano Maitino

### **Premesso che**

Il Comune di Bordighera (IM), con nota prot. n. 6320 del 23 febbraio 2024, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, ha formulato richiesta di parere in ordine alla possibilità di *“incrementare la parte variabile del Fondo delle risorse decentrate secondo il disposto di cui all'art. 79, comma 2, lettera c), del c.c.n.l. del 16.11.2022 (che consente di <<... adeguare le disponibilità del Fondo sulla base di scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti, anche connesse ad assunzioni di personale a tempo determinato, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa; in tale ambito sono ricomprese le risorse di cui all'art. 98, comma 1, lett. c) del presente CCNL>>), per finanziare piani di welfare integrativo del proprio personale e se tali risorse possano essere escluse dalla verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017”*.

In proposito, precisa l'istanza, il Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, nel parere n. 228052 del 18 settembre 2023, ha ritenuto che *“le risorse di cui all'articolo 79, comma 2, lettera c) del c.c.n.l. 16.11.2022, indipendentemente da qualsiasi vincolo di destinazione stabilito in sede negoziale, siano da intendersi nel perimetro di verifica di cui al limite del fondo dell'anno 2016 in quanto <<diversamente, in tal modo, si consentirebbe ad ogni amministrazione di appostare a questo scopo risorse finanziarie avendo come perimetro unicamente la propria capacità di bilancio, con*

*ciò determinando un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con conseguenti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica>>”.*

Pur a fronte della formulazione unitaria, la richiesta risulta scindibile nei seguenti aspetti:

- 1) con riferimento all’interpretazione dell’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, si chiede riguardo alla *“parte variabile del Fondo delle risorse decentrate ...OMISSIS... per finanziare piani di welfare integrativo del proprio personale ... se tali risorse ... possano essere escluse dalla verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017”*;
- 2) circa le modalità di attuazione del CCNL Comparto Funzioni locali, triennio 2019/2021, sottoscritto il 16 novembre 2022 (di seguito “CCNL”), la richiesta fa riferimento alla possibilità di *“incrementare la parte variabile del Fondo delle risorse decentrate secondo il disposto di cui all’art. 79, comma 2, lettera c), del c.c.n.l. del 16.11.2022 (che consente di <<... adeguare le disponibilità del Fondo sulla base di scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti, anche connesse ad assunzioni di personale a tempo determinato, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa; in tale ambito sono ricomprese le risorse di cui all’art. 98, comma 1, lett. c) del presente CCNL>>), per finanziare piani di welfare integrativo del proprio personale”*.

### **In merito all’ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare il Comune, ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come la norma preveda la facoltà di chiedere pareri *“in materia di contabilità pubblica”*, senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale.

La Sezione delle Autonomie, già nell’adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l’esercizio dell’attività consultiva, integrati con le successive delibere n. 5/SEZAUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che quest’ultima va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme che regolano la formazione dei

bilanci e la gestione contabile e finanziaria.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1°luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno precisato, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge.

In particolare, è stato affermato che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "*in materia di contabilità pubblica*", che conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa.

Inoltre, non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (deliberazioni n. 60/CONTR/2010 e n. 1/CONTR/2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie che, nella deliberazione n. 3/QMIG/2014, ha ritenuto che una richiesta di parere sia ammissibile in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali.

Tali limiti di accesso sono stati ribaditi in altro pronunciamento nomofilattico (deliberazione n. 24/2019/QMIG), in cui è stato sottolineato come la presenza di pronunce di organi giurisdizionali può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica, in quanto si tratta di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche.

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

Il quesito *sub 2)* non è, invece, ammissibile in ragione del fatto che, per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo (in argomento, cfr. deliberazione Sezione regionale controllo dell'Emilia-Romagna n. 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 n. 165/2001).

Come più volte messo in evidenza dalle Sezioni riunite della Corte (deliberazioni nn.

50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011), dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 2006), nonché dalla giurisprudenza costante delle Sezioni regionali di controllo (*ex multis* deliberazioni: Sezione della Liguria n. 61/2023/PAR, Sezione del Piemonte n. 14/2024/PAR e Sezione della Lombardia n. 39/2024/PAR), 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 della Sezione del Piemonte nn. 69/2019/PAR, 171/2021/PAR e 56/2023/PAR).

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

## MERITO

La materia dei limiti finanziari posti al trattamento accessorio per i dipendenti di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 è disciplinata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 che pone, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il limite dell'invarianza della spesa. In base a tale limite *"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 tratta di una norma, come affermato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. del. 19/SEZAUT/2018/QMIG), di coordinamento della finanza pubblica, con l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni.

Quindi il legislatore, ai fini dell'applicabilità dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, ha posto, come unico *discrimen*, la destinazione delle risorse a finalità retributive. Tale destinazione è riconosciuta alle risorse costituenti il Fondo per le risorse decentrate (di seguito *"Fondo"*) che, conseguentemente, sono assoggettate al predetto limite.

Pertanto, ai fini dell'esame nel merito del quesito posto dal Comune di Bordighera, la dinamica sulla gestione del Fondo assume rilevanza dirimente.

Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, con la deliberazione n. 30/2024, ha evidenziato che, nella corretta gestione del Fondo, occorre distinguere tre fasi: *"la*

*prima fase consiste nell'individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) che andranno a finanziare il fondo, la seconda nell'adozione, da parte del dirigente, dell'atto di costituzione del fondo, sottoposto alla certificazione dell'organo di revisione, e la terza nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione".*

La costituzione del Fondo, che secondo la citata deliberazione n. 30/2024 "si pone in termini di infungibilità rispetto alla successiva fase della contrattazione", è assoggettata al limite dell'invarianza di spesa ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Fanno eccezione a tale assoggettamento le risorse espressamente escluse come, ad esempio, l'art. 79, comma 3, del CCNL Comparto Funzioni Locali per il triennio 2019/2021, sottoscritto il 16 novembre 2022 (di seguito "CCNL"), nella parte in cui prevede che "Tali risorse, in quanto finalizzate a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 80/2021, non sono sottoposte al limite di cui all'art. 23, comma 2 del D. lgs. n. 75/2017" oppure, per i piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 convertito, con modifiche, in legge n. 111/2011, ai sensi dell'art. 82, comma 2 secondo periodo, del CCNL, laddove prevede che "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, lett. b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21.05.2018" che, a sua volta, recita così "della quota di risparmi conseguiti e certificati in attuazione dell'art. 16, commi 4, 5 e 6 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98".

Il rispetto delle regole preposte alla corretta costituzione del Fondo e al limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 dev'essere poi certificato dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, ai sensi degli artt. 8, comma 7, del CCNL e 40-bis del d.lgs. n. 165/2001. Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 71/2023/SRCPIE/PRSE, ha rilevato che "il citato punto 5.2 dell'Allegato 4/2 del principio contabile «eleva ad ulteriore elemento costitutivo anche la certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziare in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione» (Sez. Veneto, n. 263/2016; in senso conforme, Sez. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018 e Sez. Marche, n. 40/2020)".

Con la certificazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria, l'assoggettamento delle risorse del Fondo al limite in questione è da ritenersi definitivamente assolto, non potendo esser più ripetuto all'esito della contrattazione decentrata. Ciò anche nel caso in cui l'Accordo decentrato abbia, ai sensi dell'art. 80, comma 2 lett. k), del CCNL, utilizzato talune risorse del

Fondo per finalità di *welfare* integrativo, anziché per finalità retributive. In definitiva, ai fini dell'assoggettamento all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, il successivo (rispetto alla costituzione) concreto utilizzo delle risorse del Fondo risultante dall'Accordo decentrato è irrilevante.

In ordine al *discrimen* per l'applicazione dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, questa Corte ha già avuto modo di precisare che esulano dal perimetro di tale limite quelle erogazioni che sono prive di destinazione a finalità retributiva, quali quelle che, invece, assolvono a una funzione contributivo-previdenziale. La Sezione delle Autonomie ha, per esempio, escluso dal limite di spesa del trattamento accessorio, nella ricorrenza di predeterminate condizioni, le somme destinate a forme di previdenza complementare del personale di polizia municipale (deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG).

In senso conforme, questa Sezione, con deliberazione n. 61/2023/PAR, ha escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 le risorse destinate a finalità contributivo-previdenziale, sottoposte, peraltro, ai limiti previsti dall'art. 82 del CCNL.

Nello specifico, il *welfare* integrativo può esser finanziato ai sensi dell'art. 82, comma 2, del CCNL entro i seguenti limiti:

- a) utilizzando le risorse già destinate, negli esercizi precedenti, alle medesime finalità, nel rispetto, peraltro, di un limite di spesa storica (l'art. 82, comma 2, primo periodo, prima parte, del CCNL prevede che *"Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme"*);
- b) con risorse (destinate a finalità retributive, in quanto costituenti il Fondo *ex art. 79* del CCNL) ai sensi dell'art. 82, comma 2 primo periodo, seconda parte, del CCNL, laddove prevede che *"mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art.79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa"*;
- c) con risorse del Fondo alimentate dai piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 convertito, con modifiche, in legge n. 111/2011, ai sensi dell'art. 82, comma 2, secondo periodo, del CCNL, laddove prevede che *"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, lett. b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21.05.2018"*.

L'art. 82, comma 2 primo periodo, prima parte, del CCNL conferma, per le risorse destinate a

misure di welfare, come limite generale, esposto al punto *sub a*), quello “*delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme*”, analogamente a quanto previsto dall’art. 72 del CCNL Comparto Funzioni locali, triennio 2016/2018, sottoscritto il 21 maggio 2018.

L’art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL, di cui al punto *sub b*), ha innovato sull’utilizzo delle risorse del Fondo (*rectius “delle risorse a destinazione retributiva”*), stabilendo che gli oneri per la concessione dei benefici del *welfare* integrativo possono essere sostenuti, tra gli altri, “*mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa*”.

La predetta innovazione ha attribuito all’autonomia collettiva di secondo livello la facoltà di dare in concreto ad una quota delle risorse del Fondo un utilizzo per finalità di welfare, anziché retributive.

La disposizione contrattuale di cui al punto *sub b*) richiede, comunque, l’osservanza del limite di finanza pubblica posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, facendo applicazione dei criteri di interpretazione sia letterale che logico-sistematico. L’art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL, nella parte in cui recita “*mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa*”, secondo un criterio ermeneutico di tipo letterale, pone un’innovazione normativa limitatamente alla facoltà di utilizzo delle risorse del Fondo, estensibile anche a finalità di welfare aziendale, senza derogare, tuttavia, al limite di finanza pubblica.

Inoltre, l’innovazione di cui al punto *sub b*), sul piano logico-sistematico, in considerazione della disposizione contrattuale di cui al punto *sub a*), che conferma peraltro quanto già previsto dall’art. 72 del CCNL Comparto Funzioni locali, triennio 2016/2018, può avere concreta applicazione solo se interpretata come estensione della sola facoltà di utilizzo delle risorse del Fondo in sede di contrattazione decentrata, senza prevedere una deroga al limite di finanza pubblica.

Con riferimento al punto *sub c*), invece, l’art. 82, comma 2 secondo periodo, del CCNL ha posto l’esclusione espressa dai limiti del primo periodo, ossia quelli evidenziati ai punti *sub a*) e *sub b*), relativamente alla parte di risorse del Fondo derivanti dai piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di cui all’art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 convertito, con modifiche, in legge n. 111/2011.

Quindi gli oneri per finanziare il *welfare* integrativo possono esser sostenuti, ai sensi dell’art. 82, comma 2, del CCNL, con risorse di cui al punto *sub a*) nei limiti della spesa storica per le

medesime finalità; con risorse di cui al punto *sub b)*, assoggettate al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 in quanto provenienti dal Fondo di cui all'art. 79 del CCNL; con risorse di cui al punto *sub c)*, in deroga ai limiti di cui ai precedenti punti *sub a)* e *sub b)*. Ciò che non è consentito, in assenza di una base normativa espressa, è l'utilizzo di risorse per finalità di *welfare* integrativo in violazione dei limiti posti dall'art. 82, comma 2, del CCNL, nei limiti di una generica capacità di bilancio, che produrrebbe un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. In tal senso vanno considerate le conclusioni del MEF-RGS, espresse con il parere n. 228052 del 18 settembre 2023, che rappresentano uno sviluppo del parere espresso da questa Sezione con la deliberazione n. 61/2023/PAR, in cui si è data evidenza che, sulla base del *discrimen* legislativo, le risorse destinate a *welfare* integrativo *“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 la Liguria, in relazione al parere richiesto dal Comune di Bordighera (IM), ritiene che le misure di *welfare* integrativo possano essere finanziate:

- a) utilizzando le risorse già destinate, negli esercizi precedenti, alle medesime finalità, nel rispetto del limite di spesa storica posto dall'art. 82, comma 2, primo periodo, prima parte, del vigente CCNL Funzioni locali (che prevede che *“Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme”*), limite finanziario autonomo e distinto rispetto a quello previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2016;
- b) utilizzando, eventualmente, quota parte delle risorse che possono alimentare il fondo per la contrattazione integrativa ex art. 79 del medesimo CCNL, come previsto dall'art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL (*“mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art.79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa”*), con conseguente incidenza e necessità di osservanza del limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2016;
- c) con le eventuali economie derivanti dai piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 convertito, con modifiche, in legge n. 111/2011, come previsto dall'art. 82, comma 2, secondo periodo, del CCNL

*(“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, lett. b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21.05.2018”), risorse non incidenti sul limite di finanza pubblica posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.*

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Bordighera.

Genova, così deciso nelle camere di consiglio del 21 marzo 2024 e del 17 aprile 2024.

Il magistrato relatore

dott. Massimiliano Maitino

Il presidente

dott.ssa Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il 18 aprile 2024

Il funzionario preposto