



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------|------------------------|
| dott. Antonio Buccarelli | Presidente |
| dott. Mauro Bonaretti | Consigliere (Relatore) |
| dott.ssa Vittoria Cerasi | Consigliere |
| dott.ssa Maura Carta | Consigliere |
| dott. Marco Ferraro | I Referendario |
| dott.ssa Rita Gasparo | I Referendario |
| dott. Francesco Liguori | I Referendario |
| dott.ssa Valeria Fusano | I Referendario |
| dott.ssa Adriana Caroselli | Referendario |
| dott. Francesco Testi | Referendario |
| dott.ssa Iole Genua | Referendario |
| dott. Alessandro Mazzullo | Referendario |

nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Colico (LC)

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*", in particolare l'art. 7, comma 8.

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.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Colico LC pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 15 novembre 2024 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 22783, pari data.

VISTO il calendario delle adunanze della Sezione regionale di controllo per la Lombardia per l'anno 2024, stabilito con ordinanza n. 267 del 24 novembre 2023;

VISTA l'ordinanza n. 263/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Colico, con la richiesta di parere inviata con nota del 15 novembre 2024, premettendo che non ha mai in passato istituito il servizio mensa per i lavoratori o attribuito buoni pasto, come previsto dall'art. 35 del CCNL funzioni locali triennio 2019-2021, chiede se *“il Comune di Colico può riconoscere al personale buoni pasto sostitutivi del servizio mensa ai sensi dell'art. 35 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2019 – 2021 individuando nell'anno di istituzione del servizio un nuovo parametro di riferimento del limite del tetto di spesa previsto all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006 dato dalla somma del valore medio del triennio 2011/2013 e il costo sostenuto dall'Ente per l'attribuzione al personale di buoni pasto sostitutivi”*.

In sintesi *“il comune di Colico non ha mai istituito il servizio mensa, né ha mai riconosciuto e corrisposto ai propri dipendenti il buono pasto sostitutivo del servizio mensa, quindi suddetta spesa non è presente nel valore medio del triennio 2011/2013 quale limite del tetto di spesa di personale previsto all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006; l'amministrazione comunale, tenuto conto del proprio assetto organizzativo e verificate le risorse disponibili del bilancio vuole attribuire al personale buoni pasto sostitutivi del servizio mensa ai sensi del sopra citato art. 35 del CCNL 16 novembre 2022 anno 2019/2021;”*

Il Comune chiede inoltre se, in via analogia, possano essere riferite alla fattispecie considerata i principi enunciati dalle deliberazioni della Corte dei conti, Sezione delle autonomie n. 1/2017/QMIG e n. 15/2018/QMIG che con riferimento al limite di spesa

previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 hanno statuito il principio secondo cui *“ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In via preliminare, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, che potrebbero interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Ammissibilità soggettiva.

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Colico e dunque da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di

rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica e, quindi, inerenti alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica", in quanto inerisce alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria precedente/seguito la gestione della spesa per il personale e, nello specifico, riguardano la corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale incidenti sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente e come tali rientranti nel concetto di contabilità pubblica.

MERITO

La disciplina relativa al servizio mensa e buoni pasto non è assistita da una norma primaria ma è regolata da quella contrattuale. Il vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2019 -2021 prevede, infatti, all'art. 35, comma 1, che *"gli enti, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, possono istituire un servizio di mensa o, in alternativa, attribuire al personale buoni pasto sostitutivi, previo confronto con le*

organizzazioni sindacali.” Tale articolo è integralmente coincidente con l’art. 45 del CCNL del 2000 che ha introdotto tale istituto. L’ARAN ha già più volte ribadito l’orientamento secondo il quale *“l’istituzione del servizio mensa o l’attribuzione, in via alternativa, del buono pasto non rappresentano un preciso obbligo previsto dal CCNL a carico degli enti; l’attivazione dei suddetti istituti, pertanto, può essere prevista solo qualora l’ente la ritenga congrua rispetto al proprio assetto organizzativo e vi sia l’effettiva disponibilità delle risorse a tal fine necessarie (....” compatibilmente con le risorse disponibili..”),* per cui in mancanza di queste *“si esclude che il dipendente possa considerarsi titolare di un preciso diritto soggettivo alla corresponsione dei buoni pasto”* (RAL 1274 che richiama RAL 023). A ciò si aggiunge che la materia non forma oggetto di contrattazione decentrata integrativa.

Una volta appurata la non obbligatorietà del servizio in oggetto, si tratta di verificare l’applicabilità al caso dei principi affermati dalle deliberazioni della sezione autonomie citate dal Comune di Colico a sostegno della tesi che ammette la possibilità di introdurre per il calcolo del tetto di spesa previsto dal comma 557 dell’art.1 della legge 296 del 2006 un nuovo parametro costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente e fermo restando il rispetto dei presupposti stabiliti dall’art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall’ordinamento (*cf.* 1/SEZAUT/2107/QMIG e 15/SEZAUT/2018/QMIG).

Servizio mensa e buoni pasto rientrano pacificamente, quindi, tra le voci che compongono il tetto di spesa previsto dall’art. 1 comma 557 della legge 296 del 2006 le cui disposizioni *“costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza peraltro prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi”* (Corte costituzionale sentenza n. 108/2011) sul presupposto che *“la spesa per il personale costituisce [...] un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»* (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007”).

In proposito, la Sezione Veneto, con la deliberazione n. 177/2021/PAR, ha avuto occasione di evidenziare come *“la peculiare caratterizzazione dell’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, quale “principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica”, comporta che, ove la legge non abbia espressamente derogato alla suddetta disposizione, la stessa continuerà a trovare applicazione (cfr. anche Sez. Lombardia, deliberazione n. 61/2019, Sez. Piemonte, deliberazione n. 4/2019)”*.

Nei casi in cui il legislatore ha voluto introdurre eccezioni rispetto ai vincoli del comma previsti dal 557, ha introdotto espresse deroghe alla disciplina come ad esempio nei casi relativi al personale delle Province (art. 1, comma 424, legge 23 dicembre 2014 n. 190 per la ricollocazione) o dei Comuni colpiti da eventi sismici o calamità naturali (art. 11, comma 4-ter, d.l. n. 90/2014 per modificare il parametro di riferimento).

L’obbligo di contenimento della spesa di personale, pertanto *“permane, a carico degli enti territoriali (...) secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013”* (Sezione delle autonomie n. 16/2016/QMIG), non essendo ammissibile *“che la sterilizzazione degli effetti della stessa, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, possa essere ricavata in via interpretativa dal sistema”* (cfr. Sezione Lombardia n. 97/2016/QMIG).

Quanto appena affermato trova maggior conferma nel caso prospettato dal Comune laddove la richiesta di modifica del parametro è funzionale ad un aumento in senso assoluto della spesa del personale che non risulterebbe, tra l’altro, neppure giustificabile dal carattere di stretta necessità della stessa per l’assolvimento di un servizio essenziale dell’ente.

P.Q.M.

Con riferimento alla richiesta di parere del Comune di Colico, non è possibile modificare il parametro di riferimento per il calcolo del tetto di spesa previsto dal comma 557 dell’art.1 della legge 296 del 2006 in quanto principio di coordinamento di finanza pubblica, suscettibile di deroga solamente nel caso di esplicita volontà del legislatore.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2024.

Il Relatore
(dott. Mauro Bonaretti)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

20 dicembre 2024

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)