



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 dicembre 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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;

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;

Vista la nota n. 0051751 del 28 novembre 2011 con la quale il sindaco del comune di Cinisello Balsamo (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Cinisello Balsamo (MI);

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Cinisello Balsamo (MI), con nota n. 0051751 del 28 novembre 2011, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere circa la necessità di considerare il buono pasto corrisposto ai dipendenti, nella parte eccedente l'importo di € 5,29, quale componente del trattamento economico soggetto ai limiti introdotti dall'articolo 9 del d.l. n. 78/2010.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Essa, infatti, concernendo la determinazione delle risorse utilizzabili per la contrattazione integrativa con evidenti riflessi di carattere generale sull'andamento economico finanziario dell'ente pubblico, rientra a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

MERITO

La questione in esame concerne la portata dell'articolo 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, a mente del quale *"per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010"*.

Il comune di Cinisello chiede di sapere se la parte del buono pasto eccedente l'importo di € 5,29 rientri o meno nel trattamento economico complessivo richiamato dal disposto normativo.

La questione richiede una breve disamina della natura del buono pasto.

E' noto, infatti, che tale erogazione non costituisce, per consolidata giurisprudenza di legittimità, un compenso sinallagmaticamente legato alla prestazione lavorativa quanto piuttosto un'agevolazione di carattere assistenziale (sul punto, vedi Cass. Sez. lav. N. 11212/2003 ed i precedenti ivi richiamati).

Tanto è vero che tali erogazioni risultano escluse dall'imponibile contributivo ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 503/1992 (*"A decorrere dal periodo di paga in corso alla data del 1° gennaio 1994, sono esclusi dalla base imponibile per il computo dei contributi di previdenza e assistenza sociale e per gli effetti relativi alle conseguenti prestazioni i corrispettivi dei servizi di mensa e di trasporto predisposti dal datore di lavoro con riguardo alla generalità dei lavoratori per esigenze connesse con l'attività lavorativa, nonché i relativi importi sostitutivi, entro determinati tetti stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della Previdenza sociale"*).

L'affermazione sopra riportata va però circoscritta alla luce dell'articolo 51, comma 1, lett. C) T.U.I.R a mente del quale sono escluse dal reddito del lavoratore e quindi dall'imposizione fiscale *"le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro, nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi, o, fino all'importo complessivo giornaliero di euro 5,29, le prestazioni e le indennità sostitutive"*.

Alla luce delle normative citate, può ragionevolmente concludersi che il buono pasto conserva natura assistenziale fino all'importo di € 5,29; superata tale soglia esso concorre a formare il reddito del lavoratore e quindi va necessariamente considerato

elemento retributivo rientrante nel "trattamento economico complessivo" ex art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010.

Quanto esposto trova conferma nella circolare n. 12/2011 della Ragioneria Generale dello Stato (*"Tale invarianza dovrà riguardare anche il valore dei buoni pasto, la cui misura non potrà essere incrementata nel medesimo triennio anche in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 51, comma 2 lett. C) del TUIR, i buoni pasto costituiscono redditi da lavoro dipendente per importi superiori a Euro 5,29"*).

In conclusione, con riferimento al quesito proposto, va affermata l'inclusione del buono pasto nella parte eccedente l'importo di € 5,29 nel trattamento economico complessivo (concetto più ampio di quello di retribuzione) e, conseguentemente, va ribadito il divieto di incremento dello stesso con riferimento all'importo erogato nell'anno 2010.

Resta fermo, inoltre, che il buono pasto va incluso per il suo intero ammontare nel computo della spesa di personale ai fini del rispetto dei commi 557 e 562 dell'articolo unico della L. 296/06 inerenti i limiti in tema di spesa di personale negli enti locali.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 6 dicembre 2011

Il Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 12 dicembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)