

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 44 /2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 febbraio 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo 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 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 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, 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 richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Villar Pellice (TO), prot. n. 451, del 26 gennaio 2012, e pervenuta per il tramite del consiglio delle Autonomie il 10 febbraio 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza n. 7/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Villar Pellice ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un quesito inerente la possibilità di *"introdurre ex novo a partire dall'anno 2012 il Buono Pasto, disciplinato dall'art. 46 del CCNL 15/9/2000 Enti Locali, per i dipendenti del Comune di Villar Pellice, che ne abbiano maturato la fruizione"*.

Il richiedente ha precisato che l'ente intenderebbe erogare un buono giornaliero di importo inferiore a 5,29 euro che, pertanto, in base all'art. 51, co 1, lett. c) del T.U.I.R. avrebbe natura assistenziale e conseguentemente non rientrerebbe nel *"trattamento economico complessivo ex art. 9, comma 1 del D.Legge n. 78/2010, convertito con legge 122/2010"*.

Svolta questa premessa, il Sindaco di Villar Pellice, Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, domanda *"come considerare tale spesa"*, inferiore a 5,29 euro giornalieri, ponendo un'alternativa fra il ritenere:

- che rientri comunque fra le spese di personale, nel qual caso l'ente supererebbe il limite previsto dall'art. 1, co. 562 della Legge finanziaria per il 2007;

- che abbia natura assistenziale e che, pertanto, sia esclusa dal calcolo dei vincoli in materia di spesa di personale.

Da ultimo rileva che la richiesta del buono pasto in favore dei dipendenti sarebbe stata formulata dalle Organizzazioni sindacali e domanda alla Sezione se il mancato accoglimento della richiesta causato da *"vincoli di bilancio legati alla spesa di personale esponga l'ente a violazione di diritti contrattualmente previsti"*.

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del

2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Villar Pellice ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27

aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nei casi di specie l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di una disposizione, l'art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, introdotta dal legislatore nell'ambito delle manovre di stabilizzazione della finanza pubblica dirette a contenere e razionalizzare i costi sostenuti dalle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, con il citato art. 9, co. 1 il legislatore ha inteso sospendere per un triennio la possibilità di procedere ad incrementi del trattamento retributivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche al fine di favorire il contenimento complessivo della spesa pubblica.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

In relazione alla richiesta di parere proveniente dal Comune di Villar Pellice la Sezione rileva che l'Ente ha formulato due quesiti, il primo diretto ad appurare se il buono pasto di valore inferiore ai 5,29 euro abbia natura assistenziale e sia escluso per questa ragione dal computo dei limiti stabiliti dal co. 562, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 ed il secondo inerente le conseguenze a carico dell'Ente nei rapporti con i dipendenti in caso di mancato accoglimento della richiesta di riconoscere il buono pasto.

Il primo è sicuramente ammissibile poichè riguarda l'individuazione delle tipologie di interventi che concorrono a formare la spesa per il personale, mentre il secondo è inammissibile poichè comporta il giudizio in merito al contenuto della previsione contenuta nell'art. 46 del CCNL 15 settembre 2000 del comparto Enti Locali, materia che rientra nella disciplina del lavoro pubblico e, in quanto tale, estranea alla contabilità pubblica.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile dal punto di vista oggettivo in relazione al solo primo quesito riferito alla natura del buono pasto ed alla circostanza se l'erogazione di un buono giornaliero di importo inferiore a 5,29 euro rientri o meno nella spesa di personale.

Merito:

1. La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Villar Pellice riguarda, in sostanza, l'individuazione della natura del buono pasto di valore inferiore ai 5,29 euro in relazione agli obblighi di contenimento della spesa di personale, introdotti dal legislatore con la legge finanziaria per il 2007.

2. Gli artt. 45 e 46 del CCNL 14 settembre 2000, comparto Enti locali, prevedono che, in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, gli Enti possano istituire mense di servizio o, in alternativa, riconoscere al personale buoni pasto sostitutivi, in accordo con le organizzazioni sindacali. Il costo del buono pasto che sia sostitutivo del servizio di mensa deve essere pari alla somma che l'Ente sarebbe tenuto ad erogare in relazione a ciascun pasto presso la mensa.

La natura della somma che venga erogata dall'Amministrazione in sostituzione del servizio di mensa è differente a seconda che la si consideri in relazione alla posizione del soggetto beneficiario o dell'ente erogante.



2.1. Con riferimento alla posizione del dipendente, l'art. 51, co. 2 lett. c) del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle Imposte sui redditi - TUIR), nella sua attuale versione, ha stabilito che il buono pasto non concorre a costituire reddito da lavoro dipendente, qualora la somma erogata giornalmente sia inferiore ad euro 5,29, mentre per la quota eccedente tale valore è assoggettato ad imposizione ed alla contribuzione, come ogni altro reddito da lavoro dipendente.

Anche la giurisprudenza ritiene che il buono pasto non costituisca elemento integrativo della retribuzione, ma una agevolazione di carattere assistenziale. In proposito è stato asserito che *"Il valore dei pasti, di cui il lavoratore può fruire mediante buoni pasto, allorché non rappresenti un corrispettivo obbligatorio della prestazione lavorativa, per mancanza della corrispettività della relativa prestazione rispetto a quella lavorativa e del collegamento causale tra l'utilizzazione dei buoni pasto e il lavoro prestato, non costituisce elemento integrativo della retribuzione, ma una agevolazione di carattere assistenziale; conseguentemente, le erogazioni sono soggette alla disciplina di cui all'art. 17 del d.lg. n. 503 del 1992 ed escluse dalla base imponibile per il computo dei contributi"* (Cass. civ., sez. lav., 17 luglio 2003, n., 11212) e che *"Il valore dei pasti, dei quali il lavoratore può fruire in una mensa aziendale o presso esercizi convenzionati con il datore di lavoro, non costituisce elemento della retribuzione, allorché il servizio mensa rappresenti un'agevolazione di carattere assistenziale, anziché un corrispettivo obbligatorio della prestazione lavorativa"* (Cass. civ., sez. lav., 21 luglio 2008, n. 20087).

In definitiva, se il buono pasto ha un valore inferiore ai 5,29 euro giornalieri è da considerare prestazione assistenziale e, come tale, non è sottoposto ad imposizione fiscale e contributiva, come gli ordinari redditi da lavoro dipendente.

2.2. L'erogazione del buono pasto da parte delle Amministrazioni pubbliche è conseguente alle previsioni contenute nella contrattazione collettiva, trattandosi, in sostanza, di spesa che l'Ente sostiene in relazione ai rapporti di lavoro dipendente in essere e, pertanto, rientra fra quelle inerenti il complessivo costo del personale dipendente dell'Ente.

In proposito, l'art. 1, co. 562 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha stabilito che *"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con*

esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004", richiamando, genericamente, la categoria economica della spesa di personale all'interno della quale rientrano tutti i costi che l'Ente pubblico sostiene per procurarsi la risorsa lavoro.

Conseguentemente anche il costo relativo al buono pasto rientra fra le spese di personale, indipendentemente dalla circostanza che il suo ammontare sia inferiore o superiore ad euro 5,29 giornaliero (in proposito: Corte conti, sez. contr. Toscana, 21 luglio 2011, n. 187; sez. contr. Puglia, 14 settembre 2011, n. 63; sez. contr. Lombardia, 12 dicembre 2011, n. 651), poichè si tratta di una risorsa che è prevista dalla contrattazione collettiva di comparto in favore dei dipendenti dell'Ente locale.

D'altro canto, è opportuno evidenziare che si tratta di una nozione ormai acquisita nell'ambito della gestione finanziaria degli Enti locali, considerato che nella *"Relazione alla Sezione regionale di controllo (ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss, della legge finanziaria per il 2006) dell'organo di revisione contabile"* all'interno dell'elenco delle voci che rientrano fra le spese di personale che debbono essere conteggiate ai fini della verifica del limite previsto dal citato co. 562 è compresa la voce *"Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo"* (punto 6.1, della parte II del documento, approvato dalla Sez. Autonomie della Corte dei conti con delibera n. 2, in data 9 giugno 2011).

3. In conclusione, se anche il buono pasto del valore inferiore a 5,29 euro ha natura assistenziale per il dipendente, per l'Amministrazione rientra fra le spese di personale che devono essere considerate al fine di verificare il rispetto del limite di spesa stabilito dall'art. 1, co. 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

P.Q.M.

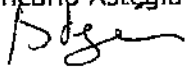
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di Villar Pellice, con nota prot. n. 451, del 26 gennaio 2012, e pervenuta per il tramite del consiglio delle Autonomie il 10 febbraio 2012, nei termini indicati sopra.

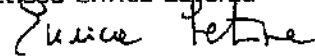
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 22 febbraio 2012.

Il Consigliere Relatore
Dott. Giancarlo Astegiano



Il Presidente
Dott.ssa Enrica Laterza



Depositato in Segreteria il 23 FEB. 2012.
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico SOLA

