



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE di CONTROLLO per la CALABRIA

composta dai Magistrati

dott. Tommaso Salamone	Presidente
dott. Massimo Balestrieri	Consigliere
dott. Francesco Antonio Musolino	Consigliere
dott. Michela Muti	Referendario
dott. Elisabetta Usai	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 25 gennaio 2017

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Calabria;

VISTA la nota prot. n. 59541 del 13 aprile 2016 (prot. Corte dei conti n. 1223 del 18 aprile 2016) con la quale il Sindaco del **Comune di REGGIO CALABRIA (RC)** ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza n. 28/2016 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO Magistrato relatore, Dott.ssa Elisabetta Usai;

RITENUTO IN FATTO

Con la nota riferita in epigrafe, il Sindaco del Comune di Reggio Calabria (RC) formula una richiesta di parere alla Sezione articolata nei seguenti plurimi quesiti:

- a) se sia legittima la previsione e corresponsione del compenso incentivante di cui all'art. 92, c. 5, D.Lgs. 163/2006, a favore dei dipendenti interni all'Amministrazione, a prescindere dalla natura ordinaria o straordinaria dell'attività di manutenzione;
- b) se l'attività di manutenzione di cui all'art. 93, c. 7-ter, del medesimo D.Lgs. 163/2006 ricomprenda, oltre i lavori di manutenzione ordinaria anche quelli di natura straordinaria;
- c) se l'Ente possa applicare riduzioni ed esenzioni alla TARI sulla base dell'art. 1, c. 660, L. 147/2013 e del proprio Regolamento per la disciplina della Tassa sui rifiuti garantendo la copertura finanziaria con le risorse della stessa tassa ovvero se, in mancanza, a carico del bilancio, atteso il rispetto dell'obbligo di assicura, con i proventi della tariffa, la copertura integrale dei costi di gestione del servizio; inoltre, se, in assenza di una normativa *ad hoc*, l'Ente possa applicare analoghe agevolazioni a quelle testè citate per il servizio acquedotto, garantendone la riduzione della tariffa con la rimodulazione della tariffa per gli altri utenti non aventi diritto alle agevolazioni;
- d) se l'art. 5, c. 9, D.L. 95/2012 sia compatibile con l'art. 90 T.U.E.L. al fine di poter ricorrere al conferimento di incarichi gratuiti a ex dipendenti per gli uffici di supporto alle dirette dipendenze degli organo di governo ivi contemplati;
- e) se nei rimborsi spese che devono essere rendicontati nell'ambito degli incarichi di cui al medesimo art. 5, c. 9, D.L. 95/2012 possano rientrare i buoni pasto.

DIRITTO

1. Occorre ricordare che la funzione consultiva sollecitata in tal sede è prevista dall'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo "*ulteriori forme di collaborazione*" ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa "*nonché pareri in materia di contabilità pubblica*", aggiungendo che "*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

L'attività consultiva in argomento è stata già oggetto di indirizzi e criteri interpretativi, quanto alla definizione della nozione di "*contabilità pubblica*" e ai principi e modalità generali che ne debbono sorreggere lo svolgimento, da parte di questa Sezione regionale di controllo, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009) e delle Sezioni riunite della Corte dei conti (n. 54 del 17 novembre 2010).

2. Ciò premesso, la Sezione deve verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del richiesto parere.

In merito all'ammissibilità soggettiva, ovvero alla legittimazione del soggetto istante, la Sezione, sulla scorta delle indicazioni tracciate dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, benché il Consiglio delle Autonomie locali (istituito con L.R. 1/2007, costituito con D.P.G.R. n. 21 del 28 settembre 2012 e insediato in data 1° ottobre 2012) risultasse, al tempo della proposizione del presente parere, in attesa di ricostituzione per l'intervenuta modifica della normativa originaria (L.R. 24/2015), ritiene di poter accedere a richieste di pareri direttamente avanzate da Sindaci e Presidenti di Provincia, titolari, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., della rappresentanza di Comuni e Province, enti annoverati tra i soggetti cui è

riconosciuta la legittimazione attiva di sollecitare la funzione consultiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, c. 8, L. 131/2003.

3. Nel merito, il parere è parzialmente ammissibile dal punto di vista oggettivo, per i punti a), b), d), ed e), in termini di afferenza alla materia della contabilità pubblica nell'accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva (*ex multis*, deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/2010, rispettivamente della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo), 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.

a) Più precisamente, è ammissibile oggettivamente il primo quesito, concernente la legittimità della corresponsione del compenso incentivante per la progettazione di cui all'art. 92, c. 5, D.Lgs. 163/2006, recante il Codice dei contratti pubblici (comma abrogato dall'art. 13, c. 1, D.L. 90/2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 114/2014), per le attività di manutenzione sia ordinaria che straordinaria.

A tale proposito, la Sezione ritiene di non doversi discostare dal consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva maturato nella vigenza della citata normativa, orientamento che ha escluso dal novero delle attività incentivabili la manutenzione ordinaria e riconosciuto il predetto emolumento solo a favore delle attività di manutenzione straordinaria, purché si renda necessaria un'attività di progettazione (*cf.* Sez. Aut. 10/SEZAUT/2016/QMIG).

b) Risulta ammissibile oggettivamente anche il secondo quesito relativo alla riferibilità tanto alla manutenzione ordinaria che straordinaria della nozione di attività di manutenzione espressamente esclusa, dall'art. 93, c. 7-*ter*, del D.Lgs. 163/2006 (comma inserito dall'art. 13-*bis*, c. 1, D.L. 90/2014, n. 90), dalle prestazioni legittimanti la fruizione delle risorse del Fondo per la progettazione e l'innovazione di cui al precedente c. 7-*bis* del medesimo articolo.

La Sezione, sul punto, è tenuta a conformarsi al principio di diritto stabilito in merito dalla Sezione delle Autonomie con atto di indirizzo interpretativo, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del D.L. 174/2012, convertito dalla L. 213/2012, in base al quale "*la corretta interpretazione dell'articolo 93, comma 7-ter, d.lgs. 163/2006, alla luce delle disposizioni recate dal d.l. n. 90/2014 e dei criteri individuati dalla legge delega n.11/2016, è nel senso dell'esclusione dall'incentivo alla progettazione interna di qualunque attività manutentiva, senza distinzione tra manutenzione ordinaria o straordinaria.*" (Sez. Aut. 10/SEZAUT/2016/QMIG).

c) Il terzo quesito, relativo alle eventuali riduzioni ed esenzioni alla TARI sulla base dell'art. 1, c. 660, L. 147/2013 e del proprio Regolamento per la disciplina della Tassa sui rifiuti e alle modalità della relativa copertura finanziaria, deve essere dichiarato oggettivamente inammissibile poiché, avendo l'Ente aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* T.U.E.L., il relativo riscontro è suscettibile di produrre sovrapposizioni con altra funzione di controllo della Sezione e, precisamente, con l'attività di monitoraggio di cui al successivo art. 243-*quater* T.U.E.L.. (Sez. Controllo Sicilia, n. 274/2015, Sez. Controllo Basilicata, n. 59/2015).

La costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, difatti, è nel senso di escludere la sussistenza dei requisiti di generalità e astrattezza del quesito posto nelle ipotesi in cui la relativa soluzione possa generare interferenze con altre funzioni, della stessa Corte dei conti o di altre Magistrature.

Analoghe considerazioni giustificano la dichiarazione di inammissibilità oggettiva del successivo quesito avente a oggetto la sussistenza di una facoltà dell'Ente, in assenza di una normativa *ad hoc*, di introduzione di agevolazioni analoghe a quelle testè citate per il servizio acquistato, garantendo la riduzione della tariffa con la rimodulazione della stessa per gli altri utenti non aventi diritto alle agevolazioni.

d) Un ulteriore quesito riguarda la possibilità di attribuire incarichi a titolo gratuito a *ex* dipendenti e, accertata nei confini sopra descritti la relativa ammissibilità oggettiva, lo stesso deve essere risolto nei termini che seguono.

La disposizione di cui all'art. 5, c. 9, D.L. 95/2012 (come successivamente modificato, da ultimo, dall'art. 17, c. 3, L. 124/2015) vieta l'attribuzione di incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali o direttivi o di cariche in organi di governo a soggetti collocati in quiescenza (ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli ordini, dei collegi professionali e dei relativi organismi nazionali e degli enti aventi natura associativa), salvo che a titolo gratuito (e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile).

L'Ente domanda se tali incarichi possano essere attribuiti anche per gli uffici di cui all'art. 90 del T.U.E.L. ovvero per gli uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del Presidente della Provincia, della Giunta o degli Assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge.

Tale disposizione prevede che detti uffici siano *"costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni"* (1° comma) e che *"Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali."* (2° comma), fermo restando che *"(...) il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale."* (3° comma). Fermo restando che potranno essere attribuiti agli *ex* dipendenti gli incarichi non vietati dall'art. 5, c. 9, D.L. 95/2012 anche nell'ambito degli uffici c.d. di *staff*, per ciò che concerne l'attribuibilità a titolo gratuito degli incarichi altrimenti vietati, la Sezione ritiene di non doversi discostare dalla costante giurisprudenza contabile formatasi in sede consultiva per la quale, in virtù del carattere necessariamente oneroso del rapporto di lavoro (artt. 2094 e 2126 c.c.) salvo i casi espressamente previsti dalla legge, non è ammissibile l'attribuzione a titolo gratuito degli incarichi di cui all'art. 90 T.U.E.L..

Quest'ultimo, tra l'altro, letteralmente impone, se il lavoratore non sia già dipendente dell'Ente, la tipologia del rapporto di lavoro a tempo determinato, che non può che essere, in assenza di una diversa qualificazione, un rapporto di lavoro subordinato, nel caso di specie con esplicita applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali (per un'ampia ricostruzione in merito, *cfr.* Sezione controllo Campania/155/2014/PAR e Campania/213 /2015/PAR).

La natura necessariamente onerosa del rapporto di lavoro presso gli uffici c.d. di *staff* è confermata dal fatto che nel caso di dipendente di altra pubblica amministrazione vi sarà un obbligatorio collocamento in aspettativa senza assegni, il che mal si concilia con l'ipotesi di possibile gratuità del contratto in esame.

e) Infine, con riguardo alla ricomprensibilità dei buoni pasto nell'ambito dell'ultimo periodo dell'art. 5, c. 9, D.L. 95/2012, il quale stabilisce che *"Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata"*, premessa l'ammissibilità oggettiva del quesito proposto nei termini sopra tracciati, si osserva quanto segue.

Occorre premettere che la questione rileva, ovviamente, per i rimborsi spese concedibili nell'ambito degli incarichi gratuiti altrimenti vietati dalla norma considerata.

A tale proposito, come chiarito con la Circolare n. 6 del 4 dicembre 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (*"Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90"*), la disciplina in materia di incarichi agli *ex* dipendenti *"non esclude alcuna delle forme contrattuali contemplate dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (ovvero contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, che possono essere utilizzati per attribuire a esperti incarichi individuali per esigenze cui non si può far fronte con personale in servizio, n.d.r.), ma impedisce di utilizzare quelle forme contrattuali per conferire incarichi aventi il contenuto proprio degli incarichi vietati"* e, di conseguenza, che *"l'ambito dell'eccezione, dal punto di vista oggettivo, coincide con quello dei divieti"*.

Tanto premesso, occorre considerare che non risulta sovrapponibile l'istituto del buono pasto, tipico del rapporto di lavoro subordinato, con quello del rimborso spese, tipico del lavoro autonomo o parasubordinato.

A conferma, la Circolare 4/2014 del Ministero della Funzione pubblica ha escluso l'utilizzabilità dei buoni pasto per i contratti di collaborazione stabilendo che *"Come noto, l'erogazione di buoni pasto spetta al personale contrattualizzato dipendente della pubblica amministrazione a fronte di un orario di lavoro articolato sui cinque giorni lavorativi ed in assenza di un servizio mensa o altro servizio sostitutivo presso la sede lavorativa (si veda l'articolo 2, comma 11, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, legge finanziaria 1996). Potrà, invece, essere previsto nel contratto un apposito rimborso spese, in quanto istituto tipico nei rapporti di lavoro autonomo, qualora ne ricorrano i presupposti."*

Del resto, la norma della quale si domanda un'interpretazione non pone nessun vincolo contenutistico (in merito alla tipologia e all'entità), ma solo un obbligo di rendicontazione (ai fini del controllo finalistico della spesa in materia e del rispetto dei limiti fissati dall'Amministrazione di appartenenza) delle spese sostenute per l'espletamento dell'incarico e, pertanto, non ha portata precettiva sullo specifico istituto dei buoni pasto.

A tale proposito, occorre considerare che il presupposto per l'accesso ai buoni pasto è rappresentato dalla sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente tra il lavoratore e il datore di lavoro come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (i buoni pasto *"costituiscono «una sorta di rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo»*. Si tratta, quindi, di *«una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti "privatizzati" all'ente di appartenenza"*, Corte cost. nn. 77/2011 e 225/2013), contabile (*"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."*, v. delibera Sezione controllo Piemonte, n. 14/2012/SRCPIE/PAR) e civile (nel chiarire la natura meramente assistenziale di tale erogazione, da ultimo, v. Cass.

civ., Sez. lav. n. 14388/2016, ha precisato che trattasi di un'erogazione *"che, nell'ambito dell'organizzazione dell'ambiente di lavoro, è diretta a conciliare le esigenze del servizio con le esigenze quotidiane del dipendente, offrendogli, laddove non sia previsto un servizio mensa, la fruizione del pasto (i cui costi vengono assunti dall'Amministrazione di appartenenza) onde garantire allo stesso il benessere fisico necessario per proseguire l'attività lavorativa"*).

L'alternatività rispetto alla fruibilità a titolo gratuito di una mensa, del resto, non può essere forzata nel senso di un'alternatività rispetto alla concessione, su base contrattuale individuale, di un rimborso spese per la medesima causale (consumo di un pasto nelle vicinanze del luogo di lavoro), rimborso la cui corresponsione è governata dalla regole discrezionali ordinarie che presiedono a tale tipologia di erogazione (sussistenza di un'inerenza funzionale con l'erogazione del servizio e contenimento della spesa) con rilievo in senso analogico della disciplina dei contratti collettivi in materia di buoni pasto (l'art. 46, c. 2, del CCNL del 14.9.2000, stabilisce che *"i lavoratori hanno titolo, nel rispetto della specifica disciplina sull'orario adottata dall'ente, ad un buono pasto per ogni giornata effettivamente lavorata nella quale, siano soddisfatte le condizioni di cui all'art.45, comma 2" del medesimo CCNL*". Tale ultima disposizione prevede che: *"possono usufruire della mensa i dipendenti che prestino attività lavorativa al mattino con prosecuzione nelle ore pomeridiane, con una pausa non superiore a due ore e non inferiore a trenta minuti. La medesima disciplina si applica anche nei casi di attività per prestazioni di lavoro straordinario o per recupero. Il pasto va consumato al di fuori dell'orario di servizio"*) e alla luce delle specifiche indicazioni dell'ARAN (a titolo non esaustivo, la Circolare ARAN RAL_1849_Orientamenti Applicativi, con la quale è stato precisato che *"(...) d) il CCNL, pertanto, si è limitato semplicemente a prevedere la possibilità di corrispondere al lavoratore buoni pasto, in alternativa al servizio mensa, solo in presenza delle precise condizioni generali dallo stesso stabilite; e) spetta al singolo ente, invece, in relazione al proprio assetto organizzativo ed alle risorse spendibili a tal fine, oltre che la decisione se attivare o meno il servizio mensa o il buono pasto sostitutivo, definire autonomamente la disciplina di dettaglio sulle modalità di erogazione anche sulla tipologia del buono pasto, tenendo conto ovviamente del delicato profilo dei costi; f) sussiste, pertanto, un autonomo spazio decisionale che ogni ente può utilizzare in relazione alla particolare natura di talune prestazioni di lavoro; g) nell'esercizio di tale autonomo potere decisionale, l'ente definisce in via preventiva, con conseguente assunzione della relativa responsabilità, secondo criteri di ragionevolezza e di compatibilità dei relativi oneri, le regole e le condizioni per la fruizione del buono pasto, ivi compresa l'entità delle prestazioni minime antimeridiane e pomeridiane, a tal fine richieste al personale, evitandosi peraltro situazioni che possono dare luogo a forme di disparità di trattamento tra le diverse categorie di dipendenti."*) oltre, che, infine, dei vincoli quantitativi vigenti per i buoni pasto (l'art. 5, c. 7, del medesimo D.L. 95/2012 stabilisce che *"A decorrere dal 1°(gradi) ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) non può superare il valore nominale di 7,00 euro"*).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria,

DICHIARA

reso il parere richiesto dal Comune di Reggio Calabria (RC) come meglio specificato nella parte motiva,

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia al Comune di Reggio Calabria (RC).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 25 gennaio 2017.

Il Magistrato estensore
f.to Dott.ssa Elisabetta Usai

Il Presidente
f.to Dott. Tommaso Salamone

Depositata in Segreteria il 26 gennaio 2017

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Elena Russo