



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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 prot. 0018203 del 28/11/2018 con la quale il Sindaco del Comune di Settala (MI) ha richiesto un parere (70/18) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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 di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Settala (MI) chiede se, *“(c)on riferimento all' art. 1, comma 557-quater, Legge 27/12/2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) e s.m.i.” (...)* *“gli assegni per il nucleo familiare (ANF) introdotti dal decreto legge 13/03/1988, n. 69 (convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 13/05/1988, n. 153), erogati a favore dei propri dipendenti, siano una voce di spesa del personale da considerare ai fini del rispetto del limite imposto dal suddetto comma, anche se non riconducibili ad una volontà dell'Ente.”*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 70/2018 del Comune di Settala (MI).

1.Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Settala (MI) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2.Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve

essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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, comma 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 del 2010).

La questione contenuta nella richiesta del Comune di Settala (MI) è formulata in maniera astratta e attiene all'interpretazione di norme di finanza pubblica ponenti limiti alla spesa complessiva per il personale e può essere giudicata **oggettivamente ammissibile**.

MERITO

L'art. 1 c.557 della Legge 296 del 2006 ("finanziaria 2017"), così come riscritto dall'art. 14 c.7 del d.l. n.78/2010 (come modificato dalla legge di conversione n. 122/2010 che ha introdotto il c. 557-bis.), stabilisce a carico degli enti assoggettati al patto di stabilità interno (e, in seguito, al c.d. saldo di finanza pubblica, cfr. art. 1 c.709 della l. n.208/2015) l'obbligo di "*riduzione delle spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP*", prevedendo esplicitamente un'esclusione degli "*oneri relativi ai rinnovi contrattuali*", lasciando agli enti libertà di movimento nel modulare azioni volte a contenere la dinamica retributiva e occupazionale. Gli ambiti di intervento vengono prioritariamente individuati nella "*razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, (...) con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico*"; e nel "*contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, (...)*".

Le sanzioni per il mancato rispetto dell'art. 1 c. 557 sono esplicitate nel c. 557 ter (inserito dall'art. 14 c.7 del d.l. n.78/2010), applicando il divieto molto stringente di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008: "*(i)n caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a*

qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto” estendendo tale divieto alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati che possano essere interpretati come elusivi del divieto.

Nel corso del tempo, il legislatore ha aggiunto previsioni esplicite nel definire cosa rientrasse e cosa invece dovesse essere escluso dal computo delle spese di personale: nel primo gruppo, ad esempio, le spese *per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”* (art. 14, comma 7, del d.l.78/2010). Nel gruppo delle esclusioni possono ricordarsi, per i comuni con la popolazione tra 1.001 e 5.000 abitanti, le spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche (art.11, c. 4-*quater* del d.l. n. 90/2014).

Con la circolare n. 9 del 17 febbraio 2006 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nel fornire chiarimenti applicativi in ordine all’analogia, precedente, norma di finanza pubblica posta dall’art. 1, comma 198 della legge 266/2005 (finanziaria 2006), nel definire le componenti della spesa di personale (da considerare per la determinazione sia della base di calcolo per la riduzione dell’1% riferita all’anno 2004, sia della spesa di competenza per ciascuno degli anni dal 2006 al 2008), ha considerato anche gli assegni per il nucleo familiare (unitamente ai buoni pasto e alle spese per equo indennizzo).

2. Così ricostruito in estrema sintesi il contenuto del comma 557 in esame, in particolare sotto il profilo della riconducibilità o meno di alcune voci alla “spesa di personale” sottoposta a limite, occorre esaminare il caso rappresentato dal Sindaco del comune di Settala che attiene ad una voce di spesa la cui natura richiede, a parere del Collegio, un particolare approfondimento.

Con la richiesta di parere in esame si chiede infatti alla Sezione se la spesa per assegni per il nucleo familiare debba essere ricondotta nell’ambito delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 557 della legge finanziaria per il 2007, ancorché, sottolinea il Comune, non sia riconducibile alla volontà dell’Ente.

Ritiene il Collegio che ai fini del parere richiesto sia preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione e sulla natura dell’assegno per nucleo familiare, istituito con l’art. 2 del d.l. n. 69/1988 (convertito dalla legge n.153/1988) che ha abolito l’istituto degli assegni familiari.

È giurisprudenza costante della Corte di Cassazione (*ex pluris* Cass. Sezione lavoro sent. n. 635/2015) riconoscere all’istituto degli ANF la funzione di accentuare il processo di redistribuzione del reddito attraverso un sistema dei trattamenti diretto ad assicurare una tutela in favore delle famiglie che si mostrano effettivamente bisognose sul piano finanziario. Vengono dunque in evidenza nel nuovo regime le esigenze del nucleo familiare complessivamente inteso.

La Corte ha inoltre affermato la natura assistenziale della prestazione, principio cui deve essere riconosciuto, al di là delle singole questioni sottoposte al giudice di legittimità, una portata oggettiva, riguardando la prestazione in sé; dunque, la natura assistenziale o meno della prestazione non varia in ordine alle questioni di volta in volta sottoposte al vaglio del giudice (cfr. Trib. di Alessandria, Sez. Lavoro ord. 90/2017).

Con tale istituto si realizza *“una compenetrazione tra strumenti previdenziali e precisamente tra quelli posti a tutela per il carico di famiglia, con quelli apprestati a tutela di malattie, essendosi rivolta particolare attenzione a quei nuclei familiari che presentano aree di accentuata sofferenza in ragione di infermità che hanno colpito qualcuno dei propri componenti. In proposito, rileva il Collegio che la suddetta finalità della L. n. 153 del 1988 (di operare cioè la redistribuzione del reddito favorendo le famiglie che hanno veramente bisogno e tenendo conto delle loro particolari situazioni) dimostra il carattere squisitamente assistenziale della nuova normativa.”*. (Cass. Sez. Lavoro n. 13200/2003, che conferma la precedente sent. n. 7668/1996).

La peculiare natura assistenziale riconosciuta agli ANF si accompagna alla considerazione che l'ente datore di lavoro, tenuto all'erogazione dell'assegno in presenza dei requisiti previsti dalla legge, non può intervenire né sull'*an* né sul *quantum debeat*. Al pagamento l'ente è obbligato per legge, allorché il dipendente ne faccia richiesta e i livelli reddituali del suo nucleo familiare siano ricompresi nelle tabelle predisposte annualmente dalla RGS, mentre l'importo dell'assegno è determinato sulla base della tipologia, del numero dei componenti e del reddito complessivo del nucleo familiare, e soggetto alla rivalutazione annua dei livelli di reddito familiare in misura pari alla variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo rilevata dall'ISTAT.

Non ignora il Collegio che fino al 2015 le linee guida approvate dalla Corte indicassero tra le voci da considerare nell'ambito del disposto del comma 557 gli *“oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo”*, in conformità a quanto indicato nella già richiamata circolare della RGS n. 9/2006; pur tuttavia ritiene, in ragione di quanto di seguito espresso, che la problematica sottoposta al vaglio della Sezione possa trovare un differente approccio interpretativo.

3. Osserva infatti il Collegio che, alla luce della natura assistenziale dell'istituto degli ANF, concordemente riconosciuta dalla Corte di Cassazione, e della circostanza che la corrispondente voce di spesa non sia prevedibile e programmabile dall'ente tenuto all'erogazione dell'assegno in presenza dei requisiti previsti dalla legge, si possa escludere la sua riconducibilità nell'ambito del disposto recato dai commi 557 e 557-*quater*, dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Sostengono tale convincimento le seguenti ragioni:

a) Non riconducibilità dell'assegno per nucleo familiare all'attività lavorativa resa dal dipendente, bensì alla situazione reddituale del nucleo familiare del dipendente medesimo;

b) assenza di qualsiasi discrezionalità amministrativa nel governo di tale voce di spesa, non riconducibile ad alcuna volontà dell'ente volta ad espandere la spesa per il personale;

c) indeterminatezza e imprevedibilità della spesa per ANF che sfugge all'adozione da parte dell'ente di interventi programmatori e gestionali che consentano di adottare misure idonee al suo contenimento.

In aderenza sembra porsi il principio affermato dalla stessa Sezione delle Autonomie (del. n. 2/2010/QMIG) che, seppur espresso in una diversa fattispecie relativa al computo o meno nella spesa di personale degli oneri derivanti da intervenuti contratti collettivi nazionali, ha concluso che la mancanza di discrezionalità dell'amministrazione locale nel riconoscere quanto dovuto consente agli enti di considerare le spese al netto degli oneri non rientranti nell'ambito della loro autonomia e responsabilità.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in riscontro all'istanza di parere 70/18 del Comune di Settala, ritiene che le risorse destinate alla erogazione degli assegni per nucleo familiare, di cui all'art. 2 del d.l. n. 69/1988 (convertito dalla legge n.153/1988), non costituiscano "spesa di personale" ai fini del rispetto del limite di finanza pubblica imposto dall'art. 1, commi 557 e 557-quater della legge n. 296/2006.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2018.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
31/01/2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto

(Aldo Rosso)