



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Ignazio Faso	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere – relatore;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Maria Teresa D'Urso	I Referendario;
Donatella Scandurra	I Referendario;
Elena Papa	Referendario

Nella Camera di consiglio del 04 aprile 2013

VISTI gli artt. 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 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;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, c. 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come successivamente definiti con la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 e con la deliberazione n. 3/INPR/2011, nonché con deliberazione delle SS.RR.

n. 54/2010/CONTR;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sant'Oreste (Rm) con nota n. 701 dell'11 febbraio 2013, inoltrata tramite il Consiglio delle Autonomie del Lazio con nota n. 35/2013, acquisita al protocollo della Sezione in data 21/02/2013 con il n. 1439;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 15 in data 22 marzo 2013 con la quale è stata disposto il deferimento della questione ad esame collegiale;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sant'Oreste ha chiesto di conoscere il parere della Sezione *"in ordine alla corretta interpretazione ed applicabilità dell'art. 80 del d.lgs. 267/2000- TUEL"* concernente il regime del rimborso degli oneri per permessi retribuiti spettanti ai dipendenti da privati o da enti pubblici economici al fine di consentire l'esercizio delle funzioni pubbliche di cui all'art. 79 del citato Testo Unico presso enti locali.

Nella specie, il quesito attiene all'applicabilità del regime in argomento anche con riguardo ai dipendenti di società a totale capitale pubblico di enti locali, chiamati a svolgere le predette funzioni pubbliche presso un comune diverso da quello che ne detiene il capitale, nonché alla conseguente corretta individuazione dei presupposti che determinano l'insorgenza delle correlate obbligazioni di rimborso.

Le perplessità - che in concreto prendono le mosse dalle pretese creditorie vantate, in applicazione delle citate norme, nei confronti del Comune istante da una Società di proprietà esclusiva del Comune di Roma per i permessi retribuiti *de quibus* accordati ad un proprio dipendente in carico funzionale al Comune di Sant'Oreste- attengono alla riconducibilità delle cc.dd. società pubbliche nel novero degli enti menzionati dall'art. 80 TUEL.

Ciò, infatti, viene revocato in dubbio trattandosi di entità che, al di là della formale qualificazione come soggetti privati, presentano - per orientamenti giurisprudenziali ormai prevalenti, anche del giudice contabile (cfr. Cass. SS.UU. n. 10063/2011; C.d.c. Sez. Giur. Lazio n. 493/2012)- natura "sostanzialmente" pubblica per il rilievo pubblicistico dell'attività svolta e per la considerazione ad esse espressamente riservata da talune discipline di settore (Direttive nn. 93/37/CEE e 2004/18/CE).

DIRITTO

Questioni preliminari

In via preliminare, la richiesta è da reputare ammissibile sul piano soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco nella veste di rappresentante istituzionale del Comune interessato e ritualmente inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio come prescritto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

E' positiva, in conformità agli orientamenti di indirizzo citati in premessa e dai quali non vi è alcun motivo apprezzabile per discostarsi in questa sede, anche la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti di ammissibilità oggettiva.

A quest'ultimo riguardo, infatti, va precisato che il quesito posto ha rilievo ermeneutico generale e si configura come totalmente propedeutico all'assunzione di iniziative di carattere gestionale da parte dell'Amministrazione sul caso concreto sottostante. Esso, inoltre, può farsi rientrare nel perimetro oggettivo dell'attività consultiva di competenza, segnato *ex lege* dall'attinenza alla materia della contabilità pubblica, in quanto relativo a norma avente impatto diretto sulla spesa corrente dell'Ente e sul relativo equilibrio di bilancio inteso in accezione dinamica (vedasi, in proposito, SS.RR. del. n. 54/CONTR/10).

Questioni di merito

Nel merito, prescindendo dalle peculiarità del caso concreto prospettato e dalle ricadute applicative che la normativa oggetto di interpretazione è destinata a produrre nella specificità della gestione, il Collegio osserva che le società a partecipazione pubblica non sono assoggettate ad uno statuto giuridico omogeneo, che consenta di assimilarle in modo univoco e generale, quanto a natura giuridica, alle società a capitale interamente privato, ovvero alle amministrazioni pubbliche, come del resto evidenziato dalla stessa Amministrazione istante con puntuali richiami normativi e giurisprudenziali.

Le medesime, infatti, costituiscono una realtà fenomenica complessa e variegata che si è sviluppata come un portato dell'autonomia negoziale spettante agli enti pubblici e che, tuttavia, presenta, a vario titolo, rilievo differenziato in norme settoriali di carattere pubblicistico in ragione di peculiari esigenze di tutela connesse alla titolarità pubblica, parziale o totale, del capitale ed alla conseguente obbligatoria finalizzazione al perseguimento

di finalità di interesse generale.

Conseguentemente, il quesito posto va affrontato prescindendo da ogni tentativo di concettualizzazione generale e avuto riguardo esclusivamente alla qualificazione delle società a partecipazione pubblica agli effetti dell'applicazione degli artt. 79 e 80 del TUEL.

In proposito, pare opportuno focalizzare l'attenzione prioritariamente sulla "*ratio*" della normativa in esame, finalizzata ad avviso del Collegio a garantire lo svolgimento di funzioni politiche e/o di alta amministrazione presso enti locali da parte di lavoratori dipendenti, tenendo tuttavia indenne il datore di lavoro dai relativi oneri, da porre a carico delle risorse pubbliche e segnatamente del bilancio dell'ente che beneficia di tali funzioni, in ossequio al generale principio civilistico del divieto di indebito arricchimento.

In quest'ottica, l'implicita esclusione della generalità degli enti pubblici istituzionali dal novero dei datori di lavoro aventi titolo al rimborso - ricavabile "*a contrariis*" dalla testuale attribuzione di tale diritto, oltreché ai soggetti privati, ai soli enti pubblici economici - va spiegata in ragione della collocazione originaria della norma in un contesto di principi e regole di finanza pubblica derivata, caratterizzata dalla totale neutralità di siffatte operazioni finanziarie per i bilanci dei singoli enti pubblici in esse coinvolti e per il pubblico erario in generale.

Tale esclusione, peraltro, appare certamente meno spiegabile nell'attuale contesto evolutivo dei rapporti finanziari fra Stato ed enti territoriali, che trova riferimento nelle innovazioni della Costituzione economica, intesa a valorizzare l'autonomia e la responsabilizzazione di questi ultimi nella sana gestione di risorse proprie e nell'osservanza dei propri

equilibri di bilancio, con l'introduzione di limiti e vincoli di contenimento di talune voci di spesa da garantire singolarmente.

E ciò, di per sé, attribuisce particolare rilievo alla problematica dell'imputazione soggettiva degli oneri per i permessi retribuiti in argomento, anche fra enti pubblici istituzionali e segnatamente fra gli stessi enti locali, non essendo influente che esse rimangano a carico, quali spese di personale assoggettate a contenimento, del bilancio dell'ente datore di lavoro ovvero vengano addossate, quali spese per il funzionamento degli organi politici, all'ente presso il quale il dipendente è chiamato a svolgere funzioni politiche. Siffatta considerazione - se non consente di ignorare il dato testuale dell'art. 80, con ammissione generalizzata, in via interpretativa, di un diritto al rimborso anche fra enti pubblici istituzionali, in ragione del reciproco grado di autonomia finanziaria ad essi proprio - impone un'interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata della norma che, rifuggendo da impostazioni formalistiche e nelle more di un'auspicabile modifica *de jure condendo*, ne salvaguardi il più possibile la *ratio* e, al tempo stesso, la compatibilità con l'attuale sistema policentrico di finanza pubblica.

Per quanto sopra, il Collegio ritiene che le società a partecipazione pubblica vadano incluse a pieno titolo fra i soggetti aventi diritto al rimborso degli oneri per permessi retribuiti accordati a propri dipendenti per lo svolgimento di funzioni pubbliche presso enti locali diversi da quelli che ne detengono il capitale sociale, indipendentemente da soverchie disquisizioni sulla relativa natura giuridica, a ciò essendo sufficienti la relativa qualificazione formale con annessa organizzazione in forma societaria, lo svolgimento di attività sociale in regime di economicità e l'assenza di obblighi

di consolidamento dei propri conti con i bilanci degli enti fruitori delle prestazioni (in senso parzialmente conforme, *cf.* C.d.S, sez. I, par. n. 706/2011).

Di contro, è convincimento del Collegio, che per escludere l'applicazione dell'art. 80, in conformità alla *ratio* sostanziale dianzi esposta ed alla luce dei vigenti principi costituzionali di finanza pubblica, non rilevi il possesso di requisiti, indicati da altre norme specifiche e ad altri fini, quali indici di assimilazione di talune società partecipate a pubbliche amministrazioni.

In particolare, è da considerare ininfluenza ai fini del venir meno del diritto ai rimborsi *de quibus* l'inclusione della società interessata nell'ambito del conto consolidato della pubblica amministrazione di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196/2009 (legge di contabilità pubblica), cosa che altera la qualificazione formale e non ne snatura le caratteristiche di autonomia organizzativa e finanziaria, ma rileva unicamente sul diverso piano dell'omogenea costruzione dei macro aggregati di finanza pubblica.

Per analoghe ragioni è da considerare destituita di automatica rilevanza per escludere tale diritto, l'espressa attribuzione *ex lege* a talune società partecipate di personalità giuridica di diritto pubblico (*cf.* ad es. art. 18, comma 9, L. n. 887/1984), anche perché comune alla categoria degli enti pubblici economici, parimenti rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 80 TUEL.

In conclusione, il Collegio ritiene che non sussistano dubbi circa la piena applicabilità dell'art. 80 del d.lgs. 267/2000, in combinato con l'art. 79, a fattispecie quali quella indicata dal Comune di Sant'Oreste.

P.Q.M.

Nei sensi di cui in parte motiva è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria,
all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 04 aprile 2013.

IL MAGISTRATO RELATORE

f. to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f. to Ignazio Faso

Depositato in Segreteria il 9 settembre 2013

Il Direttore del Servizio di Supporto

f. to Chiara Samarelli