



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 12 settembre 2017

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. 13176 del 12 luglio 2017 con la quale il Comune di Canegrate (MI) ha richiesto un parere 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 dott. Paolo Bertozzi.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Canegrate richiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 80 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) nella parte in cui stabilisce che *"gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79"*.

Si riferisce preliminarmente che:

- il Comune deve provvedere ad impegnare la spesa presunta per il rimborso degli oneri per i permessi retribuiti spettanti ai lavoratori dipendenti che, dopo le recenti consultazioni amministrative, sono stati eletti consiglieri comunali, membri di commissioni consiliari o di conferenza di capigruppo ovvero nominati assessori;
- tra gli assessori di nuova nomina figura un lavoratore dipendente dalla società Cap Holding S.p.A., società a totale capitale pubblico che opera in affidamento diretto in house per la gestione del servizio idrico integrato.

Si chiede quindi un parere in ordine all'applicazione dell'art. 80 del TUEL rispetto all'ipotesi di un dipendente di una società per azioni, a totale partecipazione pubblica, che gestisce servizi pubblici a rete.

Si chiede, in altri termini, se di una siffatta società possa ritenersi la natura pubblicistica agli effetti della disciplina dei rimborsi stabilita dalla disposizione sopra richiamata.

Ad avviso del Comune istante tale lettura parrebbe maggiormente aderente alla considerazione, ormai largamente acquisita, che la nozione di pubblica amministrazione comprende anche soggetti privati che svolgono servizi pubblici e società partecipate da enti pubblici che, a determinati fini (es. assoggettamento ai vincoli di finanza pubblica, trasparenza, accesso agli atti), sono ad essi equiparate, in una lettura sostanzialistica, condizionata, in gran parte, dalle acquisizioni del diritto dell'Unione europea.

Si osserva, sotto questo profilo, che la riconduzione della società in questione nel novero dei soggetti pubblici apparirebbe più rispettosa della ratio della norma, dovendosi ritenere che il legislatore, intervenendo a novellare l'art. 80 più volte citato, abbia inteso restringere l'ambito dei datori di lavoro che hanno diritto a vedersi rimborsati gli oneri sostenuti per i permessi retribuiti, ai soli soggetti privati ed enti pubblici economici.

Si argomenta ulteriormente che la scelta legislativa appare quella che le funzioni elettive ed il *munus* pubblico non abbiano a gravare sul privato datore di lavoro estraneo alla funzione amministrativa *latu sensu* intesa.

Nello stesso senso si collocherebbe anche il richiamo, tra i soggetti pubblici, ai soli enti pubblici economici i quali, primi strumenti di intervento dello Stato nell'economia e largamente oggetto di un processo di privatizzazione che ne ha oggi limitato la ricorrenza, hanno quale caratteristica indefettibile quella di svolgere attività economica, al pari di un soggetto privato, nel mercato e per il mercato, ed in regime di concorrenza con gli operatori privati.

La società per azioni in questione, viceversa, è a totale partecipazione pubblica in regime di *in house* e si qualifica come gestore unico del servizio idrico integrato.

La considerazione della totale partecipazione pubblica, l'assoggettamento al controllo analogo da parte degli enti partecipanti e, soprattutto, il suo operare in un mercato non concorrenziale deporrebbero secondo il Comune a favore di una assimilazione della stessa ai soggetti pubblici agli effetti dell'applicazione dell'art. 80 del TUEL.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di

collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui è diretta a conoscere, in via generale, i presupposti di applicazione di una disposizione di legge comportante obblighi di spesa per l'ente suscettibili di incidere sugli equilibri di bilancio.

merito

Il quesito sottoposto alla Sezione con la presente richiesta di parere concerne la corretta interpretazione dell'art. 80 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) nella parte in cui stabilisce che *"gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79"*.

Si tratta di stabilire, in particolare, se il Comune possa evitare di accollarsi gli oneri per i permessi retribuiti dei componenti i propri organi politici che siano dipendenti di una società per azioni a totale capitale pubblico (nel caso di specie operante in affidamento diretto in house per la gestione del servizio idrico integrato) in ragione della pretesa riconducibilità della stessa alla categoria degli enti pubblici per i quali non sussiste l'obbligo di rimborso.

Questa Sezione, preso atto degli argomenti addotti dal Comune istante a favore della soluzione positiva, ritiene tuttavia di dover confermare il contrario orientamento, già espresso in materia da altre Sezioni regionali di controllo che si sono pronunciate sulla medesima questione, e di cui si ripropongono le principali considerazioni (Sezione di controllo per il Lazio, deliberazione

n. 182/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 346/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 198/2014/PAR).

E' opinione comune che, con il porre a carico degli enti presso cui svolgono le proprie funzioni i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti "da privati o enti pubblici economici", l'art. 80 del TUEL abbia inteso garantire lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte di lavoratori dipendenti senza che il relativo onere vada a ricadere sui datori di lavoro privati, anziché rimanere 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. L'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, oltretché 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.

E' stato d'altra parte correttamente osservato al riguardo che tale esclusione "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"(Sezione di controllo per il Lazio, deliberazione n. 182/2013/PAR).

Al di là di un auspicabile ripensamento, a livello legislativo, del sistema di imputazione indifferenziata dei predetti oneri all'interno del settore pubblico, questa Sezione condivide la necessità di fornire un'interpretazione della norma che, rifuggendo da impostazioni formalistiche, ne salvaguardi il più possibile la *ratio* e la compatibilità con l'attuale sistema policentrico di finanza pubblica.

Tale interpretazione porta inevitabilmente a comprendere le società a partecipazione pubblica tra i soggetti aventi diritto al rimborso per i permessi retribuiti previsti dall'art. 80 del TUEL, in modo da assicurare che i relativi oneri siano sopportati dall'ente che beneficia dell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Deve ritenersi decisiva a tal fine, a prescindere da ogni disquisizione generale sulla natura sostanziale di tali soggetti, la qualificazione formale, ossia la costituzione in forma societaria con connessa distinzione soggettiva tra società e soci così come la separazione dei rispettivi patrimoni (che esclude che la provenienza pubblica delle risorse impiegate nel capitale sociale determini automaticamente l'acquisizione della natura pubblicistica delle disponibilità finanziarie della società).

Di converso, come è già stato rilevato, per escludere l'applicazione dell'art. 80, in conformità alla *ratio* dianzi esposta ed alla luce dei vigenti principi costituzionali di finanza pubblica, non sembra assumere significato il possesso di requisiti, indicati da altre norme specifiche e ad altri

fini, quali indici di assimilazione di talune società partecipate a pubbliche amministrazioni, come 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), che non snatura le caratteristiche di autonomia organizzativa e finanziaria, ma rileva unicamente sul diverso piano dell'omogenea costruzione dei macro aggregati di finanza pubblica.

L'orientamento sopra esposto trova conferma anche nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) che all'art. 1, comma 3, stabilisce che *"per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato"*.

Alla luce delle predette considerazioni si deve quindi affermare che gli oneri derivanti dalla fruizione, da parte dei dipendenti di società a partecipazione pubblica, dei permessi retribuiti previsti per l'esercizio di funzioni elettive presso un ente locale (partecipante o meno al capitale sociale) sono a carico di quest'ultimo e devono essere rimborsati alla società datrice di lavoro, nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 80 del TUEL.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 12 settembre 2017.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria

Il 26/09/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)