

CONTABILITA' E BILANCIO DELLO STATO

Contabilità delle regioni e degli enti pubblici

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu - Presidente

Dott.ssa Susanna Loi - Consigliere

Dott.ssa Cristina Ragucci - Referendario

Dott.ssa Elisa Carnieletto - Referendario

Dott.ssa Stefania Gambardella - Referendario (relatore)

Dott.ssa Lucia Marra - Referendario

nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal D.Lgs. 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3" e, 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/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 17 novembre 2010 n. 54/CONTR/10;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Nuraminis (Provincia Sud Sardegna) (prot. (...) del 22/2/22) pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna con nota prot. n. (...) del 19/5/2022, unitamente alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dello stesso CAL n. 6 del 19/5/2022;

Visto il decreto n. 9 del 25 maggio 2022 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Stefania Gambardella;

Vista l'ordinanza n. 8 del 10 giugno 2022 con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 15 giugno 2022;

Udito il relatore Referendario Stefania Gambardella;

Svolgimento del processo

Il Sindaco del Comune di Nuraminis, con la nota citata in premessa, ha chiesto a questa Sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, "circa l'interpretazione della seguente disposizione di legge in materia di contabilità pubblica: art. 80 del D.Lgs. 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" ed in particolare, conclusivamente,:

- "se il menzionato disposto di cui all'art. 80 TUEL sia applicabile o meno alle società a totale partecipazione pubblica e, segnatamente, se società con tali caratteristiche, pur aventi la forma di S.p.A., possano ritenersi possedere natura giuridica privata agli effetti della disciplina dei rimborsi di cui all'art. 80 TUEL oppure se, al contrario, debbano ritenersi di natura pubblica, con conseguente esclusione dalla detta disciplina"

- e conseguentemente "se a carico del Comune debbano o meno gravare gli oneri per i permessi retribuiti dei componenti i propri organi politici che siano dipendenti di una società per azioni a totale capitale pubblico o di un ente pubblico economico totalmente controllato dallo Stato in ragione della pretesa riconducibilità degli stessi alla categoria degli enti pubblici per i quali non sussiste l'obbligo di rimborso".

Il Comune ha, invero, formulato la richiesta dopo aver premesso che l'Ente "riceve a far data dall'anno 2018, da parte dell'A. S.p.A e (dell') Agenzia Entrate Riscossioni, richieste di rimborso del costo del lavoro (retribuzione ed oneri ad essa correlati) sostenuto per i propri lavoratori, nel periodo di assenza per l'esercizio di funzioni pubbliche presso il Comune di Nuraminis nella loro qualità di consiglieri comunali e di Sindaco".

L'Ente specifica di avere dubbi sull'applicabilità della richiamata disposizione "in presenza di Società come A. S.p.A. e Agenzia Entrate Riscossione", in quanto "ad avviso del Comune istante, l'A. Sp.A. non ha diritto ai rimborsi, avendo conservato la sua "natura pubblica" pur dopo la sua privatizzazione in società per azioni (...) (ed) interamente partecipata dal Ministero delle finanze, nonché investita di compiti e funzioni

(...) e "alle stesse conclusioni si arriva anche nei confronti dell'Agenzia delle entrate-Riscossione in quanto è, sì un Ente pubblico economico, ma sottoposto totalmente al controllo dell'Agenzia delle Entrate che ne monitora costantemente l'attività, è un organismo strumentale dell'Agenzia delle entrate, è titolare della riscossione nazionale ed infine è soggetta all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da qui la conclusione della sua natura prettamente pubblica essendo parte integrante dell'amministrazione finanziaria dello Stato".

L'Ente, in sostanza, prospetta la tesi che entrambi i predetti soggetti giuridici - lasciando in disparte la veste formale degli stessi e privilegiando un approccio sostanzialistico della questione - agli effetti della disciplina dei rimborsi di cui all'art. 80 TUEL, debbano ritenersi ricompresi tra gli enti pubblici esclusi "a contrario" dall'ambito di applicazione della norma, con conseguente esclusione, nei loro confronti, dell'obbligo di rimborso per gli oneri disciplinati dalla norma.

A sostegno di tale interpretazione l'Ente pone: la considerazione che l'attuale nozione di pubblica amministrazione comprende anche soggetti privati che svolgono servizi pubblici e società partecipate da enti pubblici che, a determinati fini (ad. es. assoggettamento ai vincoli di finanza pubblica, trasparenza, accesso agli atti), sono ad essi equiparate; osservazioni inerenti alla ratio dell'art. 80 TUEL; rilievi afferenti al disposto dell'art. 1 comma 2 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/2009); rinvii al contenuto del parere del Consiglio di Stato n. 706/2011.

Come orientamenti contrari alla richiamata prospettazione, il Comune richiama invece la deliberazione della Corte dei conti Sezione Regionale Campania n. 55 del 2019 e la deliberazione della Corte dei conti Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n. 256/2017.

Nella richiesta di parere, il Comune precisa che "la premessa ha esclusivamente funzione esemplare e non costituisce fattispecie gestionale né è in alcun modo riferibile a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti dei quali si chiede la soluzione o la valutazione a posteriori" e dichiara di dare atto "dell'assenza di dirette commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei Conti" nonché della circostanza che "non vi sono al riguardo, per quanto di conoscenza, procedimenti giurisdizionali civili amministrativi o penali in corso".

Con deliberazione n. 6 del 19 maggio 2022 il CAL, ha deliberato di rimettere alla Corte dei conti la richiesta di parere in esame, valutata preliminarmente l'istanza in relazione ai profili di ricevibilità soggettiva e valutata sommariamente l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere in relazione all'attinenza alla materia di contabilità, al coinvolgimento delle funzioni requirente e giurisdizionale della Corte dei Conti o di altre magistrature, alla duplicazione dell'espletamento di altre funzioni consultive e infine all'astrattezza e alla capacità di orientamento degli Enti locali.

Il CAL evidenzia di ritenere che il parere richiesto, qualora ritenuto ammissibile dalla Corte dei conti, costituirebbe "un valido ed efficace ausilio all'orientamento degli enti territoriali al fine di fissare correttamente i limiti applicativi della materia".

Motivi della decisione

1. Ammissibilità della richiesta di parere

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, la sufficiente generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti stessi, l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione di concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente, il difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

1.1 Ammissibilità soggettiva

Avendo riguardo alle previsioni dell'art.7 comma 8 della L. n. 131 del 2003, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, nella qualità di rappresentante legale generale dell'ente stesso ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267 del 2000, per il tramite del CAL Sardegna.

1.2 Ammissibilità oggettiva

1.2.1 Ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, occorre procedere, innanzitutto, alla verifica della riconducibilità del quesito nel perimetro della "materia di contabilità pubblica" per come delineato dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, posto che tale norma circoscrive l'ambito della predetta funzione a tale materia, escludendo che in capo alla Corte sia stata attribuita una funzione di consulenza generale in relazione all'attività dell'Amministrazione locale.

La verifica deve essere effettuata facendo applicazione dei criteri di massima definiti sia dalla Sezione delle Autonomie (in particolare n. 5/SEZAUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo (in particolare n. 54/CONTR/2010).

Con riferimento alla materia di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva in discorso - diversa e di ambito più ristretto rispetto all'omonima materia di cui all'art. 103 co. 2 Cost. (come precisato dalle SS.RR. in sede di controllo nella citata deliberazione n. 54/CONTR/2010) - la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo tendenzialmente "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano ... l'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" (Sezione Autonomie deliberazione n. 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse

pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ... contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010 cit.).

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, introducendo una "visione dinamica" di contabilità pubblica, infatti, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, hanno affermato che "ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Nella stessa sede le Sezioni Riunite hanno precisato che una tale estensione è ammissibile "limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".

Pertanto, solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può integrare quella della "contabilità pubblica".

Con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente chiarito il significato della suddetta nozione dinamica fornendo - come ulteriore precisazione ritenuta agevole ricavabile dall'esame testuale della stessa deliberazione n. 54/CONTR/10 - la precisazione che "l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa" e, dunque, "quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003".

L'espansione del concetto di contabilità pubblica resta delimitata dall'impossibilità di accedere ad una nozione che includa ogni attività che abbia riflessi di natura finanziaria. Il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio è, in sostanza, insufficiente e riduttivo. Argomentando diversamente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diverrebbero organi di consulenza generale, in evidente contrasto con il dato normativo che pone il vincolo della materia della contabilità pubblica e con le funzioni intestate alla magistratura contabile nell'attuale assetto ordinamentale.

Come rileva la stessa Sezione delle Autonomie, rinviando anche ai consolidati orientamenti della Corte già citati (deliberazione n. 5/AUT/2006 cit. e Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10) vi è infatti il pericolo che, "attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa "nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" "(così deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Con riferimento all'attinenza alla materia contabile del quesito formulato dal Comune, la richiesta si ritiene ammissibile, come già ritenuto invero da altre Sezioni Regionali che si sono espresse su questioni attinenti all'interpretazione dell'art. 80 del TUEL, come evidenziato dallo stesso Comune nell'istanza inviata.

1.2.2 L'ammissibilità oggettiva di ogni richiesta di parere deve essere tuttavia valutata anche con riferimento alla sufficiente generalità e astrattezza della formulazione dei quesiti, all'assenza di una funzionalità diretta dei quesiti rispetto all'adozione di concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente, al difetto di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

Con riferimento alla necessità che i quesiti siano formulati con un sufficiente grado di generalità e astrattezza la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha evidenziato che tale esigenza "non implica (...) un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto (si rinvia, a tale riguardo, a Sezione delle autonomie, deliberazione 20 febbraio 2014, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG (...))" ma implica che "(...) il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali".

In altri termini, poiché dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno, devono ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, come tale incompatibile con la posizione di imparzialità ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (così ex multis deliberazione Sez Reg. Campania n. 226/2021/PAR).

La stessa Sezione delle Autonomie (ancora deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG cit.) evidenzia inoltre che "il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolge quindi anche il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali" e specifica che " (...) più in generale, quale ulteriore regola di cautela e meditato esercizio della funzione, non sono ammissibili "quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale, scongiurando, così, il rischio che pronunce consultive della Corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti" (in questi termini già gli Indirizzi del 2004; più recentemente, anche la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, che, a tale riguardo,

rammenta le specifiche esimenti, di cui agli articoli 69, comma 2, e 95, comma 4, dell'allegato 1 al D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, Codice della giustizia contabile)".

Per completezza e per quanto di interesse nella fattispecie, si aggiunge che le stesse argomentazioni possono essere poste a fondamento della valutazione dell'ammissibilità delle richieste di parere in relazione alla possibile interferenza dell'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti con l'esercizio della funzione di altri organi giurisdizionali e conducono a ritenere che, ove una tale circostanza sia in concreto ravvisabile, avendo riguardo all'attuale assetto ordinamentale, l'istanza debba essere dichiarata inammissibile.

Nella richiesta di parere, come in precedenza evidenziato, il Comune, dopo aver premesso che l'Ente "riceve a far data dall'anno 2018, da parte dell'A. S.p.A e (dell') Agenzia Entrate Riscossioni, richieste di rimborso del costo del lavoro (retribuzione ed oneri ad essa correlati) sostenuto per i propri lavoratori, nel periodo di assenza per l'esercizio di funzioni pubbliche presso il Comune di Nuraminis nella loro qualità di consiglieri comunali e di Sindaco" - senza, peraltro, specificare se queste richieste siano state soddisfatte o meno - dichiara di avere dubbi sull'applicabilità dell'art. 80 del TUEL "in presenza di Società come A. S.p.A. e Agenzia Entrate Riscossione", in quanto "ad avviso del Comune istante, l'A. Sp.A. non ha diritto ai rimborsi, avendo conservato la sua "natura pubblica" pur dopo la sua privatizzazione in società per azioni (...) (ed) interamente partecipata dal Ministero delle finanze, nonché investita di compiti e funzioni di interesse pubblico" e "alle stesse conclusioni si arriva anche nei confronti dell'Agenzia delle entrate-Riscossione in quanto è, sì un Ente pubblico economico, ma sottoposto totalmente al controllo dell'Agenzia delle Entrate che ne monitora costantemente l'attività, è un organismo strumentale dell'Agenzia delle entrate, è titolare della riscossione nazionale ed infine è soggetta all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da qui la conclusione della sua natura prettamente pubblica essendo parte integrante dell'amministrazione finanziaria dello Stato".

Nella stessa richiesta di parere, come parimenti già evidenziato, il Comune afferma successivamente che "la premessa ha esclusivamente funzione esemplare e non costituisce fattispecie gestionale né è in alcun modo riferibile a provvedimenti o comportamenti amministrativi già compiuti dei quali si chiede la soluzione o la valutazione a posteriori" e dichiara di dare atto "dell'assenza di dirette commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei Conti" nonché della circostanza che "non vi sono al riguardo, per quanto di conoscenza, procedimenti giurisdizionali civili amministrativi o penali in corso".

Alla luce delle osservazioni che precedono, considerato che la richiesta, per come formulata prende le mosse da richieste di rimborso in effetti rivolte al Comune a far data dal 2018 ed avanzate da soggetti giuridici precisamente individuati, si rileva che essa sottintende fisiologicamente provvedimenti e comportamenti amministrativi già compiuti e, pertanto, essa si presta ad implicare possibili profili di cogestione o interferenza con l'esercizio di funzioni della magistratura contabile e di altre giurisdizioni per quanto, allo stato, asseritamente non note al Comune.

Considerato tutto quanto precede si ritiene che, in linea con quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEAUT/2020/QMIG) il fatto alla base del quesito, ai fini dell'ammissibilità dello stesso, (sia da intendere unicamente nella sua "concettualizzazione ipotetica" e pertanto nella misura in cui è diretto a conoscere, in via generale, i presupposti di applicazione dell'art. 80 del TUEL, quale disposizione di legge comportante obblighi di spesa per l'Ente suscettibili di incidere sugli equilibri di bilancio (in questo senso anche deliberazione Sezione Regionale Controllo Lombardia n. 256/2017/PAR, deliberazione Sezione Regionale Controllo Piemonte n. 55/2019/SRCPIE/PAR).

In questi termini la Sezione rende il parere sulla richiesta come di seguito conclusivamente testualmente formulata dal Comune:

- "se il menzionato disposto di cui all'art. 80 TUEL sia applicabile o meno alle società a totale partecipazione pubblica e, segnatamente, se società con tali caratteristiche, pur aventi la forma di S.p.A., possano ritenersi possedere natura giuridica privata agli effetti della disciplina dei rimborsi di cui all'art. 80 TUEL oppure se, al contrario, debbano ritenersi di natura pubblica, con conseguente esclusione dalla detta disciplina"

- e conseguentemente "se a carico del Comune debbano o meno gravare gli oneri per i permessi retribuiti dei componenti i propri organi politici che siano dipendenti di una società per azioni a totale capitale pubblico o di un ente pubblico economico totalmente controllato dallo Stato in ragione della pretesa riconducibilità degli stessi alla categoria degli enti pubblici per i quali non sussiste l'obbligo di rimborso".

2. Merito

Il quesito sottoposto alla Sezione concerne dunque la corretta interpretazione dell'art. 80 del D.Lgs. 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 sostenere gli oneri per i permessi retribuiti dei componenti dei propri organi politici che siano dipendenti di una società per azioni a totale capitale pubblico o di un ente pubblico economico totalmente controllato dallo Stato in ragione della pretesa riconducibilità di questi ultimi alla categoria degli enti pubblici per i quali, in base ad una lettura "a contrario" della disposizione, non sussiste l'obbligo di rimborso.

La Sezione, preso atto degli argomenti addotti dal Comune in favore di questo ultimo orientamento (ed in particolare anche del parere del Consiglio di Stato, Sez I, numero 4782/2011 datato 22/12/2011 (numero affare 706/2011- Adunanza 16 novembre 2011), ritiene di dover confermare il contrario orientamento già espresso in materia da altre Sezioni Regionali della Corte dei Conti (Sezione regionale controllo Lazio, del. n. 182/2013/PAR; Sezione regionale controllo Veneto del. n. 346/2014/PAR; Sezione regionale controllo Campania, del. n. 198/2014/PAR; Sezione regionale controllo Lombardia del. n. 256/2017/PAR; Sezione regionale controllo Piemonte del. n. 55/2019/SRCPIE/PAR) e più di recente anche dal giudice civile (Corte di Cassazione, Sez I, ord. n. 11265/2020 e Corte d'Appello di Roma, Sezione I, sent. n. 4792/2020).

Premesso che, come noto e come rilevato dalla giurisprudenza citata, le società a partecipazione pubblica sono un fenomeno complesso, in cui l'autonomia negoziale spettante agli enti pubblici si declina diversamente, e diviene ora prevalente ora recessiva nella sua fonte privatistica di disciplina, in ragione dei settori interessati e delle peculiari esigenze di tutela connesse alla titolarità pubblica, parziale o totale, del capitale e della conseguente obbligatoria sua finalizzazione a perseguire l'interesse generale, si precisa che il quesito proposto deve essere affrontato avendo riguardo esclusivamente alla "qualificazione" di "società per azioni a totale capitale pubblico" e di "ente pubblico totalmente controllato dallo Stato" ai soli fini dell'applicazione dell'art. 80 del TUEL.

La precisazione si pone peraltro del tutto in linea con la generale nozione di "pubblica amministrazione a geometrie variabili" elaborata dalla dottrina e ora nel diritto vivente.

Sul punto il Consiglio di Stato, nel parere n. 4782/2011 datato 22 dicembre 2011 (numero affare 706/2011), dopo aver affermato che "allo stato attuale una soluzione concreta al quesito vada individuata nella specifica normativa di riferimento", ha precisato che "in tale seppur limitato contesto, è indubbio che la previsione di cui all'art. 80 faccia riferimento soprattutto al rapporto di dipendenza dei "lavoratori" ("lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici")".

La giurisprudenza sopra citata ha poi posto in luce che il disposto di cui all'art. 80 del TUEL, ponendo a carico degli enti presso cui svolgono le proprie funzioni i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti "da privati o enti pubblici economici", ha 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, specificatamente, del bilancio dell'ente che beneficia di tali funzioni, in ossequio al generale principio civilistico del divieto di indebito arricchimento.

Come ha precisato la giurisprudenza contabile a far data dal 2013 (Sezione Regionale Lazio del n. 182/2013/PAR) "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, oltretutto 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" ma "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".

In disparte ogni considerazione relativa all'opportunità di un intervento legislativo sul punto - pure sottolineata dalla giurisprudenza richiamata - la Sezione condivide l'approdo ermeneutico giurisprudenziale in virtù del quale le società a partecipazione pubblica (anche cd. in house) - e dunque a fortiori anche "gli enti pubblici economici totalmente controllati dallo Stato" oggetto del presente quesito unitamente alle predette società - debbano essere comprese tra i soggetti aventi diritto al rimborso per i permessi retribuiti di cui all'art. 80 del Tuel, in modo da assicurare che i relativi oneri siano sopportati dall'ente che beneficia dell'esercizio delle funzioni pubbliche.

La Sezione condivide integralmente le considerazioni alla base di tale orientamento (riassunto e precisato dalla Sezione Regionale Lombardia nella deliberazione n. 256/2017/PAR, richiamata dallo stesso Comune istante e sostanzialmente confermata dalla Sezione Regionale Piemonte nella deliberazione n. 55/2019/SRCPIE/PAR) ed in particolare:

- il rilievo che "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)"; - il convincimento che, "di converso (...), 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 L. n. 196 del 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'osservazione che "l'orientamento sopra esposto trova conferma anche nel D.Lgs. 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".

Si aggiunge che il riferito orientamento interpretativo del giudice contabile risulta attualmente anche condiviso dalla Corte di Cassazione (ord. 11 giugno 2020 n. 11265), che apertamente dichiara che:

"è nota a questa Corte di cassazione l'intervenuta formazione di un indirizzo interpretativo dell'art. 80 TUEL che si deve ad un'intensa attività consultiva resa dai giudici amministrativi e contabili che, in risposta a quesiti posti da amministrazioni locali, da' conto del ricco dibattito e dell'interesse avuto dalla norma, nel cui scrutinio si intersecano i temi della classificazione delle società pubbliche e quello degli equilibri finanziari ed economici tra enti locali e società partecipate (in tal senso tra gli altri: parere del Consiglio di Stato, Sez. I, del 22 dicembre 2011, n. 04782; Id. parere n. 706 del 2011; 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; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 256/2017/PAR)" ed afferma che "quelle conclusioni, sorrette da

perspicua persuasività, si vogliono qui condividere nell'apprezzata loro conferma dei principi già rinvenuti, e come più sopra cennati, nel sistema".

Alla luce delle considerazioni svolte si deve, quindi, conclusivamente affermare che gli oneri derivanti dalla fruizione dei permessi retribuiti di cui all'art. 80 del TUEL, da parte dei dipendenti di società per azioni a totale capitale pubblico e di enti pubblici economici totalmente controllati dallo Stato, sono a carico dell'Ente locale (partecipante o meno al capitale sociale) presso il quale i suddetti lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79 del TUEL e, conseguentemente, devono essere rimborsati da quest'ultimo alla società datrice di lavoro e all'ente pubblico datore di lavoro, nei termini e secondo le modalità di cui al medesimo art. 80 del TUEL.

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Nuraminis e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022.

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2022.