



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Giuseppe Zola | Consigliere |
| dott. Gianluca Braghò | Primo Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario (relatore) |
| dott. Cristiano Baldi | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |

nelle camere di consiglio del 12 febbraio 2013

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 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 (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Viste le nota n. 2866 del 24 gennaio 2013, pervenuta in pari data, con la quale il comune di Bollate (MI), ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il comune in epigrafe ha avanzato una richiesta di parere concernente la disciplina del riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi del D.lgs. 267/2000, testo unico degli enti locali (T.U.E.L.).

Il Sindaco di Bollate, segnatamente, pone questione circa il trattamento contabile di debiti sorti, in termini di competenza economica (cioè manifestazione di costi), in anni precedenti.

Si tratta di debiti che l'ente dovrebbe a titolo di rimborso per gli oneri sostenuti da taluni datori di lavoro a fronte di permessi e licenze fruiti ai sensi degli artt. 79 e 80 T.U.E.L.; si tratta, segnatamente, di assenze dal lavoro da parte di soggetti che, in forza dell'incarico onorario o elettivo presso gli organi istituzionali dell'ente locale, hanno diritto a permessi e licenze orarie: per tali assenze e i costi sostenuti dal datore di lavoro, l'art. 80, dispone che esse: « [...] sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. 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. L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. Il rimborso viene effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta. Le somme rimborsate sono esenti da imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67».

Detto in altri termini, i datori di lavoro "privati", ovvero pubblici, ma costituiti in forma di ente pubblico economico, hanno diritto ad essere rimborsati per le prestazioni pagate e non godute in forza di tale permessi e licenze.

La questione è sorta in ragione della circostanza che taluni soggetti beneficiari di tali permessi e licenze sono impiegati presso società di diritto privato, sotto controllo pubblico, segnatamente Poste Italiane e Trenitalia.

Come è noto, i prefati datori di lavoro sono persone giuridiche un tempo costituite in forma di ente pubblico e che successivamente, trasformate in società per azioni, sono state mantenute in proprietà allo Stato (c.d. privatizzazione solo formale).

Questa circostanza sostanziale ha fatto sorgere numerosi dubbi circa l'esatta configurazione dei ridetti enti, ai fini di quelle discipline che danno rilievo alla titolarità/identità pubblica dell'ente.

Negli anni precedenti – in base ad una giurisprudenza che appariva sorretta da autorevoli pronunce del giudice amministrativo e dallo stesso Ministero dell'interno – a fronte della richiesta di rimborso avanzata da tali società per i loro dipendenti, ai sensi degli artt. 79 e 80 T.U.E.L, il comune riteneva di opporre che – data la natura pubblica delle richiedenti – non si realizzava la fattispecie del diritto al rimborso di cui alle prefate disposizioni.

Successivamente, proprio su richiesta di chiarimento del Ministero dell'interno, il Consiglio di Stato, con parere n. 706/2011 del 16 novembre 2011, ha affermato che – ai soli fini dell'applicazione dell'art. 80 – tutte le società pubbliche sono considerate "privati", ad eccezione di quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e inserite nell'apposito elenco ISTAT.

Pertanto, poiché tali due enti-datori di lavoro non sono inseriti nel suddetto elenco, il comune ritiene non più contestabile il diritto al rimborso delle società in questione per permessi e licenze fruiti dai propri dipendenti in ragione di incarichi onorari nei propri organi istituzionali.

Tanto il comune riconosce per il futuro ma, altresì, per il passato, in relazione alla prima richiesta di rimborso avanzata dagli stessi enti e a suo tempo respinta. Infatti, a fronte dell'ennesima richiesta di rimborso presentata da Trenitalia e Poste Italiane, l'Amministrazione civica intende ora riconoscere il rimborso degli arretrati.

Per procedere a ciò, il comune chiede se, a fini contabili, debba procedere con l'ordinaria procedura di spesa, stanziando e impegnando nell'anno in cui la pretesa è stata nuovamente rivolta all'ente, oppure debba procedere con il sistema del riconoscimento del debito fuori bilancio, trattandosi di debiti preesistenti, maturati economicamente e giuridicamente in anni precedenti.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla Legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata Legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – 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.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della Legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, 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 il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute 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 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tanto precisato, l'istanza risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto concernente la corretta applicazione di norme disciplinanti la contabilizzazione di spesa secondo la procedura ordinaria di spesa ovvero con quella per debiti fuori bilancio.

MERITO

1. Il Comune intende conoscere quale sia la corretta modalità di contabilizzazione di un debito per pretese di rimborso prima non riconosciute dall'ente medesimo, per via di un orientamento giurisprudenziale, poi mutato, sulla natura giuridica del preteso creditore.

Preliminarmente è quindi opportuno ricordare qual è la norma da cui sorge la questione e il credito di cui si discetta, nonché da cui sorge il problema della adottabilità o meno della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio, di cui all'art. 194 T.U.E.L..

Si tratta, segnatamente, dell'art. 80 T.U.E.L., il quale dispone che: *«Le assenze dal servizio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 79 sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. 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. L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. Il rimborso viene effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta. Le somme rimborsate sono esenti da imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67».*

Pertanto, in estrema sintesi, ai sensi della ridetta norma, il lavoratore che si assenti dal lavoro per partecipare alle attività istituzionali in forza di incarichi politico-elettivi, deve comunque essere retribuito; il danaro anticipato dal datore di lavoro è poi rimborsarsi dall'ente locale, sempreché si tratti di: a) datori di lavoro privati, ovvero b) enti pubblici economici.

La questione sorge dal fatto che i datori di lavoro richiedenti (Poste Italiane e Trenitalia), essendo società per azioni controllate dallo Stato, per la giurisprudenza, a numerosi fini, sono considerati enti pubblici; solo di recente, però, il Consiglio di Stato, Prima Sezione, con il parere n. 706 del 16 novembre 2011, ha chiaramente esposto che, ai fini dell'art. 80 T.U.E.L., tali enti devono essere considerati datori di lavoro privati. Il parere, tra l'altro, è stato espresso su apposita richiesta del Ministero dell'interno.

Tanto premesso, appare chiaro che il debito di rimborso in questione, la cui fattispecie è disciplinata dall'art. 80 T.U.E.L., ha fonte legale (inquadrandosi tra "gli atti o fatti idonei" di cui all'art. 1173 c.c.) e la sua esigenza di contabilizzazione si pone in connessione alla cessazione di una contesa tra le parti del rapporto obbligatorio che si è svolta tutta a livello extra-giudiziale, senza che questa si sia tradotta in alcun provvedimento giurisdizionale, rilevante ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera a), T.U.E.L., ai sensi del quale: *« 1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive [omissis]».*

2. Detto questo, si deve ricordare che nel sistema della contabilità finanziaria degli enti locali, il debito fuori bilancio costituisce lo strumento tecnico per fare emergere fatti di gestione

che si sono realizzati al di fuori dei vincoli quantitativi e qualitativi del bilancio di previsione (art. 162), come conseguenza della mancata adozione della normale procedura di spesa; si tratta perciò di una fattispecie che, nella dinamica istituzionale propria di tali enti, si pone in contrasto con quel sistema di norme che assegna al Consiglio una funzione di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta, tramite l'approvazione di un atto – il bilancio – che ha, proprio per questa finalità, carattere autorizzatorio.

Tale peculiare efficacia giuridica dell'atto di approvazione del bilancio connota l'intera gestione finanziaria dell'ente, il quale, specie sul versante delle spese, è tenuto a mantenersi nei limiti di stanziamento e ad impegnare risorse entro l'anno di pertinenza e nei limiti prefissati, una volta sorto il titolo giuridico della stessa, secondo una procedura di legge.

Quando le spese non vengono impegnate nell'anno in cui il titolo è sorto – per esempio perché il fatto giuridico che le origina si palesa in un anno diverso da quello in cui si è verificato – il testo unico prevede che si debba procedere al riconoscimento del debito "fuori bilancio", per consentire al Consiglio di riappropriarsi della sua funzione di controllo su fatti finanziari che hanno strabordato il tempo e il limite quantitativo dell'autorizzazione a suo tempo rilasciata con l'approvazione del bilancio originario.

In definitiva, il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata ed esistente, all'interno della sfera patrimoniale dell'ente, ricongiungendo debito e volontà dell'ente di adempiere. Il procedimento mira, da un lato, a consentire al Consiglio di vagliare la legittimità del titolo medesimo rispetto ai propri fini e alle modalità con cui ha agito l'autore dell'indebitamento, dall'altro lo obbliga a reperire i mezzi di finanziamento su cui basare il conseguente impegno contabile.

Accanto a quelli definibili tecnicamente "debiti fuori bilancio", si collocano le c.d. "passività pregresse" o arretrate, spese che, a differenze dei primi, riguardano debiti per cui si è proceduto a regolare impegno ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito in definitiva maggiore. Proprio perché la passività pregressa si pone all'interno di una regolare procedura di spesa, esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio (cfr., in proposito, la recente deliberazione di questa Sezione in merito al caso delle prestazioni professionali, n.441/2012/PAR).

2.1. Ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L. il riconoscimento del debito fuori bilancio è ammissibile nei soli casi di: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di previo impegno, nei limiti degli accertati e dimostrati

utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Le tipologie di debito individuate dal legislatore non hanno elementi in comune, se non quello di essere fattispecie che sono state ritenute idonee a costituire obbligazioni che, se anche sorte al di fuori delle ordinarie procedure di spesa, possono essere ricondotte, sia pure con un procedimento peculiare, all'interno della contabilità dell'ente.

2.1. Tanto premesso circa la funzione della procedura di riconoscimento, per delinearne l'ambito applicativo e i possibili margini interpretativi, è opportuno inquadrarne la *ratio* nel contesto dei principi della contabilità finanziaria. In quest'ottica, rilevano il principio dell'annualità e dell'universalità del bilancio

Quanto al **principio dell'annualità** si deve evidenziare che esso si pone in diretta relazione coi principi di integrità e veridicità: i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione che di rendiconto, devono rappresentare, a cadenza annuale, fatti che finanziariamente si riferiscano ad un periodo di gestione coincidente con l'esercizio finanziario, in modo che siano rese evidenti tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono in termini sostanziali al corso dell'anno di riferimento. Solo così il bilancio potrà servire correttamente alla sua funzionalità di controllo, sia in chiave autorizzatoria (bilancio di previsione) che ispettiva (rendiconto).

2.2. Sempre in quest'ottica, assume pregnanza il **principio di universalità del bilancio**: le gestioni fuori bilancio, come le contabilità separate, poste in essere dall'ente locale o da sue articolazioni organizzative, minano la funzionalità del bilancio nel sistema istituzionale dell'ente locale, volto a favorire meccanismi di controllo e di responsabilità per il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Per questa ragione la consolidata giurisprudenza contabile considera la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio, di cui all'art. 194 T.U.E.L. una disciplina eccezionale, relativa ad ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione.

In definitiva, il significato della delibera del Consiglio comunale non è quello di riconoscere la legittimità di un debito che già esiste, ma "solo" di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso, riferibile per competenza economica ad anni precedenti o successivi, o addirittura riferibili per competenza finanziaria all'anno in corso o ad anni precedenti, e tuttavia non processati secondi l'ordinaria procedura di spesa (art. 191 T.U.E.L.).

3. Orbene, appare evidente che non essendo intervenuta una sentenza o altro provvedimento giurisdizionale, il sopravvenuto riconoscimento della debenza di un credito preesistente giuridicamente ed economicamente imputabile ad altre annualità, non può intervenire con la procedura del debito fuori bilancio.

Nel caso di provvedimento giurisdizionale di condanna vi è un debito che viene *ex post*

ed autoritativamente riconosciuto come avente una competenza finanziaria anteriore o per l'anno in corso e che, per essere riportato al bilancio, in assenza del previo provvedimento di cui all'art. 191 T.U.E.L., necessita della procedura eccezionale di cui al successivo art. 194.

Nel caso di riconoscimento extragiudiziale di debiti la cui esistenza giuridica è anteriore, invece, si ha una manifestazione contabile coincidente con l'anno del riconoscimento stragiudiziale, che presuppone quindi un adeguato stanziamento in bilancio e l'ordinaria procedura di spesa (art. 191 T.U.E.L.) e, in caso di incapienza, le necessarie variazioni di bilancio, sotto il controllo e il giudizio dell'organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, vale a dire il Consiglio comunale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
22 febbraio 2013
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)