



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016

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 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;

Vista la nota del 2 dicembre 2015 con la quale il Presidente della Provincia di Brescia ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Presidente della Provincia di Brescia, con nota del 2 dicembre 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la fruizione dei permessi previsti dall'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 da parte dei consiglieri provinciali a cui siano stati attribuiti dal presidente della provincia, in base alla legge n. 56 del 2014 ed allo statuto, deleghe operative.

L'istanza di parere richiama, in primo luogo, il contenuto del citato art. 79 del d.lgs. n. 267 del 2000, avente ad oggetto "*permessi e licenze*", il quale dispone quanto segue:

"1. I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, hanno diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento. Nel caso in cui i consigli si svolgano in orario serale, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo; nei caso in cui i lavori dei consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva.

.....

3. I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane, nonché degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle conferenze dei capogruppo e degli organismi di pari opportunità, previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata. Il diritto di assentarsi di cui al presente comma comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro.

4. I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo

di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

5. I lavoratori dipendenti di cui al presente articolo hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato.

6. L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente".

L'istanza richiama poi l'art. 80 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, rubricato "Oneri per permessi retribuiti", che prevede che "Le assenze dal servizio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 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'art. 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67".

L'istanza prosegue ricordando quanto prescritto dall'art. 1, comma 84, della legge n. 56 del 2014, di riforma delle province, a mente del quale "Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito. Restano a carico della provincia gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico".

Infine, a chiusura delle premesse normative, l'istanza riporta l'art. 17 del nuovo statuto della Provincia di Brescia, avente ad oggetto "Vicepresidente e Consiglieri delegati", secondo cui:

"1. Il Presidente della Provincia può nominare un Vicepresidente, scelto tra i Consiglieri Provinciali stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al Consiglio Provinciale.

2. Il Presidente della Provincia, per favorire il buon andamento dell'azione amministrativa, può anche assegnare deleghe a uno o più Consiglieri Provinciali, dandone immediata comunicazione al Consiglio.

3. Il Vicepresidente esercita le funzioni del Presidente in caso di sua assenza o impedimento e decade dalla carica contestualmente alla elezione del nuovo Presidente della Provincia.

4. Al Vicepresidente e ai Consiglieri delegati non sono attribuiti poteri decisionali, né gli stessi possono adottare atti a rilevanza esterna che restano di competenza del Presidente della Provincia e, per quanto riguarda gli atti di gestione, dei dirigenti.

5. Il Vicepresidente e i Consiglieri Delegati coadiuvano il Presidente della Provincia nella sua funzione d'indirizzo e sovrintendenza. Hanno facoltà di proporre al Presidente l'adozione di Decreti nelle rispettive materie oggetto di delega e sulle proposte formulate relazionano al Presidente della Provincia.

6. Per la piena attuazione del principio di collegialità ed esclusivamente quale metodologia di lavoro finalizzata ad assicurare il regolare andamento dell'attività amministrativa, il Presidente può riunire i Consiglieri Delegati per l'esame delle proposte di decreto di cui al comma precedente. Alle riunioni partecipa anche il Segretario Generale e possono essere invitati i Dirigenti e/o i Responsabili dei Servizi interessati. Le riunioni suddette non sono pubbliche e il Presidente è l'unico Organo cui spetta la decisione finale in merito alla adozione del provvedimento".

Sulla scorta delle esposte premesse normative, il Presidente della Provincia di Brescia chiede se, in seguito all'introduzione della legge n. 56 del 2014, un consigliere provinciale, lavoratore dipendente, sia assimilabile ad un assessore ai fini del rimborso al datore di lavoro del costo dei permessi retribuiti usufruiti ai sensi dell'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, per lo svolgimento delle funzioni delegate a norma dell'art. 17 dello Statuto della provincia.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Brescia, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Presidente della Provincia di Brescia, con nota del 2 dicembre 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, 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 della funzione 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*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 200 (delibera n. 54, resa nelle camere di consiglio del 21 ottobre e 8 novembre 2010), hanno definito l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Nell'occasione, è stato affermato come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Da ciò discende, in primo luogo, *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"* e, inoltre, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*.

Tanto premesso, il quesito posto dal Presidente della Provincia di Brescia deve ritenersi parzialmente ammissibile. I dubbi proposti, infatti, afferiscono all'interpretazione di una norma di finanza pubblica disciplinante presupposti e limiti per la fruizione dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché l'individuazione del soggetto tenuto a sopportarne i relativi oneri. L'intervento consultivo della Sezione va nondimeno limitato all'interpretazione della disposizione legislativa, non potendosi spingere, in aderenza a costanti pregressi orientamenti, all'analisi di regolamentazioni interne o contrattuali.

Esame nel merito

L'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, oggetto dei dubbi interpretativi della provincia istante, dispone che i *"componenti degli organi esecutivi"*, i *"presidenti dei consigli"* ed i *"presidenti dei gruppo consiliari"* delle province (oltre che dei comuni, delle città metropolitane e degli altri enti locali ivi indicati) hanno diritto, oltre ai permessi previsti dai commi 1, 3 e 5 della medesima norma, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese (elevate a 48 ore per i presidenti delle province e per gli altri organi elettivi ivi indicati).

La norma costituisce parte della disciplina dei permessi e delle licenze, retribuite o gratuite, concedibili ai lavoratori dipendenti chiamati ad espletare funzioni elettive o di governo presso

enti locali, in aderenza al precetto posto dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, in base al quale *"chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro"*.

La fruizione di alcuni dei permessi previsti dall'art. 79 del d.lgs. n. 267 del 2000 comporta un onere a carico dell'amministrazione pubblica in cui il beneficiario presta servizio o del medesimo ente locale presso cui il lavoratore esercita le funzioni pubbliche. L'art. 80 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, infatti, 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"*. Invece, in caso di lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici, *"gli oneri sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79"*.

La disciplina, come evidenziato sia dalla Corte dei conti (Sezione giurisdizionale per la regione Umbria, sentenza n. 18/2008) che dalla magistratura amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 992/1993; Sez. I, parere n. 740/1994), impone una lettura rigorosa delle disposizioni sui permessi di che trattasi. In relazione al carattere eccezionale di tali disposizioni (cfr., TAR Marche, n. 1/1993) è stata negata ogni estensione ai casi non espressamente considerati. In questa prospettiva, la stessa Corte Costituzionale ha posto l'accento sull'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel disciplinare la materia (cfr. sentenze n. 193/1981, n. 194/1984 e n. 52/1997). L'evidenziata discrezionalità legislativa riduce, di conseguenza, i poteri interpretativi del giudice, non consentendo di enucleare permessi normativamente non previsti o accordare ad alcuni soggetti la disciplina che è propria di altri.

Il quesito posto dalla provincia attiene alla possibilità di assimilare i consiglieri provinciali, a cui il presidente conferisce deleghe, ai sensi dell'art. 1, comma 66, della legge di riordino n. 56 del 2014, ai *"componenti degli organi esecutivi"*, soggetti beneficiari, fra gli altri, dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Come noto, la legge n. 56 del 2014, in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha rinnovato l'ordinamento delle province e delle città metropolitane, prevedendo che siano organi delle prime esclusivamente il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci, mentre viene meno l'organo collegiale della giunta.

Tuttavia, il comma 66 della stessa legge prevede che il presidente della provincia possa nominare un vicepresidente (scelto tra i consiglieri provinciali), stabilendo le funzioni delegate (oltre a quelle di sostituzione in caso di impedimento). Inoltre, il presidente può assegnare deleghe a consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, *"secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto"*.

Anche tali incarichi, frutto di delega, sono esercitati, ai sensi del comma 84 della legge n. 56 del 2014, a titolo gratuito, mentre restano a carico della provincia gli oneri connessi con lo *status* degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti ed ai contributi previdenziali, assistenziali e assicurativi, di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Come reso evidente dal dettato normativo (citato comma 66), il presidente della provincia può conferire deleghe ai consiglieri "*secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto*". Di conseguenza, in base all'esame di quest'ultima fonte interna ogni provincia deve valutare se sussista l'eventuale assimilazione dei consiglieri attributari di deleghe, in virtù del comma 66 della legge n. 56 del 2014, ai "*componenti degli organi esecutivi*" beneficiari dei permessi previsti dall'art. 79, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (i cui oneri sono imputati secondo la disciplina prevista dal successivo art. 80).

Tale valutazione va condotta, da ogni provincia, sulla base della formulazione dei singoli statuti, trattandosi di questione, come evidenziato in premessa, non scrutinabile dalla Sezione regionale di controllo in sede consultiva.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
2 febbraio 2016
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)