



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr.ssa Rossella SCERBO	Presidente
Dr. Antonio BARRILE	Consigliere, relatore
Dr.ssa Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
Dr.ssa Sabina PINTO	Referendario
Dr.ssa Maria Rosaria PEDACI	Referendario
Dr. Filippo Maria SALVO	Referendario
Dr.ssa Maria LEPORE	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nella Regione Calabria;

VISTA la legge 266/2005 art. 1 comma 173;

VISTA la nota prot. 36669 del 23 novembre 2023, acquisita al prot. Corte dei conti n. 0005557 del 21 dicembre 2023, con cui il Presidente della Provincia di Catanzaro ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione Regionale di controllo a mezzo p.e.c;

VISTO il decreto n. 46/2023 con la quale il Presidente di questa sezione di controllo ha convocato la sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2024 il relatore, Consigliere Antonio Barrile

FATTO

Con la nota di cui in epigrafe, la Provincia di Catanzaro, in persona del suo Presidente, ha investito la Sezione della seguente richiesta di parere, ex l. 5 giugno 2003, n. 131: *"Un consigliere Provinciale, componente di una commissione provinciale permanente, dipendente a tempo determinato part-time (35 ore), presso una società privata con contratto di lavoro subordinato, stipulato successivamente all'intervenuto insediamento, ha diritto ad assentarsi tutti i giorni*

lavorativi di ciascun mese, fin dalla data di assunzione, per partecipare alle riunioni di Consiglio provinciale e della Commissione della quale è componente?

Potrebbe arrecare un danno all'erario l'Ente di appartenenza del Consigliere provinciale, eventualmente tenuto a rimborsare quanto corrisposto al lavoratore-consigliere dal datore di lavoro privato, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore e giornate di effettiva assenza del lavoratore? ”.

Tanto premesso, la summenzionata richiesta di parere dovrà ritenersi ammissibile, per i seguenti motivi di

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione deve verificare l'ammissibilità della richiesta di parere, in relazione sia al soggetto richiedente, che al contenuto oggettivo del quesito.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo “*ulteriori forme di collaborazione*” ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, “*nonché pareri in materia di contabilità pubblica*”, aggiungendo che “*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane*”.

Ai fini della ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: quello soggettivo (legittimazione del soggetto richiedente) e quello oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale e astratto della richiesta).

La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della

provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale, comunale).

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, la richiesta è ammissibile, poiché proviene direttamente dal presidente della Provincia, organo rappresentativo dell'ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267.

** * * **

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, la sussistenza di uno specifico interesse alla soluzione del quesito, la generalità ed astrattezza del quesito formulato, la necessità che il quesito non abbia ad oggetto un provvedimento o un atto già adottato, l'inesistenza di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature e, infine, ma certo non da ultimo, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Quanto a tale profilo si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la materia della *"contabilità pubblica"*, precisando che *"la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *"contabilità pubblica"*, hanno fatto riferimento ad una visione

dinamica di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

La nozione di “contabilità pubblica” non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti 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”* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

In quest’ottica, con riferimento all’attinenza alla materia della contabilità pubblica del quesito formulato dalla Provincia, la richiesta si ritiene ammissibile, come già ritenuto da altre Sezioni regionali che si sono interessate delle problematiche interpretative dell’art. 80 TUEL.

Come accennato l’ammissibilità oggettiva deve, poi, essere valutata anche sotto altri aspetti 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.

Quanto alla generalità ed astrattezza la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha evidenziato che ciò "non implica (...) un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario

circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto “ ma 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".

La richiesta, per come formulata, è da ritenersi posta in maniera astratta e generale, risultando sottoposta alla Sezione una richiesta afferente i casi di concreta applicabilità di una norma che interessa la totalità degli enti pubblici territoriali e risulta relativa a questioni sottratte alla discrezionalità dell'ente.

Ciò posto la richiesta risulta, dunque, ammissibile.

** * * **

La regolamentazione della materia dei permessi elettorali e del rimborso ai datori di lavoro privati dei costi sopportati per i lavoratori trova suo fondamento nell'art. 51 della Costituzione che recita: *«chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto a disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro»*.

Il suddetto principio risulta ribadito dall'art. 31, comma 1, dello Statuto dei Lavoratori: *“I lavoratori che siano eletti membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di assemblee regionali ovvero siano chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive possono, a richiesta, essere collocati in aspettativa non retribuita, per tutta la durata del loro mandato.”* e sempre il suddetto Statuto, all'art. 32, stabilisce per i lavoratori eletti alla carica di consigliere provinciale o comunale il diritto ad assentarsi dal servizio senza alcuna decurtazione delle retribuzione. In relazione agli enti locali i suddetti principi, finalizzati a consentire ai lavoratori subordinati l'espletamento di funzioni pubbliche, sono disciplinati dal capo IV del D.Lgs. n.

267/2000 ed, in particolare, dagli art. 79 ed 80 che vedono come destinatari anche i dipendenti da datori di lavoro privati che ricoprono cariche elettive i quali, in relazione all'esercizio della carica rivestita, potranno godere di permessi retribuiti, permessi non retribuiti o di aspettativa non retribuita.

L'Art. 79 TUEL al primo e terzo comma, disciplina i casi in cui i lavoratori dipendenti hanno diritto ad assentarsi prevedendo:

“ 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; nel 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.”.

Accanto alla suddetta previsione, collegata al tempo strettamente necessario per la partecipazione alle sedute e per il raggiungimento del luogo di svolgimento, il quarto comma introduce un ulteriore beneficio in favore di alcuni soggetti, stabilendo:

“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.”.

Ciò in quanto si è ritenuto di dover riconoscere in ogni caso, in capo ai componenti degli organi esecutivi, il diritto di assentarsi anche per l'espletamento di attività, sempre collegate alla funzione, ma non necessariamente di tipo collegiale.

Anche al fine di evitare abusi, comunque, il legislatore, in questo caso ha stabilito un limite numerico mensile fissando in 48 ore per i sindaci ed in 24 ore per gli altri soggetti i permessi mensili fruibili.

Sempre in relazione alle funzioni di tipo non collegiale, poi, ove l'amministratore ne abbia interesse, il quinto comma del succitato art. 79 prevede la possibilità della fruizione di ulteriori permessi non retribuiti, sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili, sempre a condizione che ciò risulti necessario per l'espletamento del mandato.

Il successivo articolo 80, poi, disciplina l'aspetto economico collegato alla fruizione dei permessi prevedendo: “ 1. 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."

Il quesito posto dalla Provincia attiene alla possibilità che un consigliere provinciale, componente di una commissione provinciale permanente, dipendente a tempo determinato part-time presso una società privata con contratto di lavoro subordinato stipulato successivamente alla sua elezione, abbia il diritto di assentarsi per partecipare alle riunioni di Consiglio provinciale e della Commissione della quale è componente per tutti i giorni lavorativi di ciascun mese.

Nel quesito vengono evidenziate le seguenti peculiarità:

- 1) L'attività lavorativa verrebbe svolta con contratto a tempo determinato part-time;
- 2) Il contratto sarebbe stato stipulato successivamente alla sua elezione.

Alla luce della normativa sopra analizzata, non può ritenersi che le circostanze evidenziate ai punti 1) e 2) siano elementi che possano escludere la sussistenza del diritto riconosciuto all'amministratore poiché tale diritto non risulta limitato né dal tipo di contratto di lavoro stipulato, purchè il contratto stesso assicuri la qualifica di lavoratore dipendente, né dalla data in cui lo stesso sia stato stipulato.

Lo scopo del complesso legislativo è, infatti, quello di garantire a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro senza subire un nocumento economico ed una limitazione, fondata sulla

natura del contratto o sulla preesistenza dello status di lavoratore rispetto alla data di elezione, sarebbe priva di fondamento normativo creando una disparità di trattamento tra i lavoratori e privando taluni soggetti, pur sempre lavoratori, della possibilità di concreto e libero esercizio della funzione.

Il quesito posto dalla Provincia contiene anche un riferimento alla possibile estensione del diritto a *“tutti i giorni lavorativi di ciascun mese,”*. Sul punto va evidenziato che il succitato art. 80 testualmente recita *“l’ente, su richiesta documentata dal 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”* laddove l’effettiva assenza è ammissibile solo per i casi e i limiti di cui all’art 79 e cioè *“per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento”*.

Che non vi sia limite numerico ai permessi retribuiti fruibili dal lavoratore risulta confermato anche dalla distinzione della tipologia dei permessi accordati all’amministratore che, ai sensi del primo comma dell’art. 79 del TUEL, ove si tratti di partecipazione agli organi elettivi, ha 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, godendo di permessi retribuiti per come sancito dal successivo art. 80, mentre, nel caso in cui debba assentarsi per attività diverse, ma sempre rese necessarie per l’espletamento del mandato, ha diritto al godimento solo di permessi non retribuiti e sino ad un massimo di 24 ore mensili, per come sancito dall’art. 79 al quinto comma. Ove, pertanto, il legislatore avesse voluto porre un limite numerico anche nel caso disciplinato dal primo comma l’avrebbe certamente espressamente previsto.

Resta fermo, però, che spetta pur sempre all'ente presso cui le funzioni vengono svolte, accertare, in maniera rigorosa, la sussistenza del diritto in capo al richiedente, verificando scrupolosamente l'effettiva partecipazione alle attività collegiali a mezzo, esemplificativamente ma non esaustivamente, dell'acquisizione dei verbali delle operazioni da cui devono risultare l'orario di inizio e quello di termine delle sedute, la coincidenza temporale tra l'orario di partecipazione e l'orario di svolgimento dell'attività lavorativa subordinata risultante dal contratto individuale di lavoro, i tempi necessari al raggiungimento del luogo di riunione, l'importo effettivamente corrisposto dal datore di lavoro e quanto altro necessario all'accertamento preciso dell'importo del beneficio, escludendosi la possibilità che l'erogazione avvenga sulla base di semplice autocertificazione.

Nell'ultima parte della richiesta la Provincia di Catanzaro chiede: *“Potrebbe arrecare un danno all'erario l'Ente di appartenenza del Consigliere provinciale, eventualmente tenuto a rimborsare quanto corrisposto al lavoratore-consigliere dal datore di lavoro privato, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore e giornate di effettiva assenza del lavoratore?”* ma la formulazione del quesito non appare chiara in quanto l'esistenza del danno va valutata alla luce anche delle circostanze di fatto caratterizzanti l'azione o l'omissione. In punto di diritto, comunque, nessun danno erariale è configurabile nei limiti in cui il rimborso avvenga nel rispetto della previsione normativa per come succitata.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, senza pregiudizio per le funzioni esercitate in sede giudiziale dalla medesima Corte o da altre magistrature, si

pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dalla Provincia di Catanzaro nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

che la presente pronuncia sia tramessa al Presidente della Provincia di Catanzaro.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2024

Il Relatore

Il Presidente

Antonio Barrile

Rossella SCERBO

Firmata digitalmente

Firmata digitalmente

Depositata in Segreteria il 5 febbraio 2024

Il Direttore della Segreteria

Elena RUSSO

Firmata digitalmente