



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 20 maggio 2019
Richiesta di parere della Provincia di Parma

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014

n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Presidente della Provincia di Parma in data 5 marzo 2019;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 22 del 17 maggio 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Presidente della Provincia di Parma ha inoltrato a questa Sezione, anche per mezzo del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere in merito alla possibilità per l'Ente, di rimborsare comunque, rispetto sia ai Consiglieri Delegati che a quelli privi di delega, lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici, gli oneri di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 267/2000 ("Oneri per permessi retribuiti") con riferimento a tutte quelle casistiche in cui la presenza dell'Amministratore possa non ritenersi "necessaria" .

In particolare, la Provincia di Parma ha rammentato che l'art. 1, comma 84, della legge n. 56/2014 stabilisce che "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" e che, inoltre, l'art. art. 80 del D.lgs. n. 267/200 ("Oneri per permessi retribuiti") afferma 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".

La Provincia, quindi, ha richiamato altresì una pronuncia della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 127 del 19 aprile 2017, la quale, con riguardo a dei quesiti concernenti i rimborsi viaggio di cui all'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, con specifico riferimento alla cosiddetta "presenza necessaria", ha elencato una serie di fattispecie che non possono dar luogo a rimborso di spese di viaggio, tra cui "presenza di sindaco o assessori: 1. in orario di ricevimento al pubblico affissi alla casa comunale e pubblicizzati sul sito istituzionale dell'ente; 2. ad incontri con professionisti e cittadini per discutere su temi di interesse della comunità; 3. per incontri con i Responsabili dei Servizi per individuazione obiettivi di Piano Performance e monitoraggio della relativa attuazione subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute; 4. a commissioni consiliari subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute".

Sulla scorta dei suesposti riferimenti normativi, il Presidente della Provincia di Parma chiede se, in seguito all'introduzione della legge n. 56 del 2014, ai consiglieri provinciali con o senza deleghe, lavoratori dipendenti, sia applicabile la disciplina già contemplata dall'articolo 80 per gli Amministratori: presupponendo quindi nei fatti una estensione alla figura dei consiglieri delegati della disciplina stabilita per gli assessori degli enti locali (in analogia a quanto già affermato per questi ultimi per il rimborso spese viaggio dalla Corte dei conti Toscana n. 127 del 18 aprile 2017 nel caso di "presenza necessaria").

Diritto

1.Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed

astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

In relazione ai predetti presupposti si richiamano l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, la deliberazione n. 5/AUT/2006 emessa dalla Sezione delle autonomie del 10 marzo 2006 e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emessa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sulla scorta dei quali ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

1) la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

2) il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, quale definita dai sopra richiamati atti di indirizzo, che può assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, 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" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere 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 (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Successivamente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" , anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "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": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica;

3) il quesito deve avere rilevanza generale, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte e non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa. Ciò in quanto è da escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. In sostanza, in termini di ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve dare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato su un'attività amministrativa in fieri, ma individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto proveniente dalla Provincia di Parma e sottoscritta dal Presidente.

1.3. Sussiste, nella specie, anche l'ammissibilità oggettiva del quesito (cfr. Corte conti, Sez. riunite, delib. 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, delib. n. 3/2014/SEZAUT): esso appare senza dubbio ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, in quanto l'oggetto dello stesso risulta connesso all'interpretazione di una norma di finanza pubblica disciplinante oneri a carico degli enti per la fruizione dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79, in riferimento a quanto stabilito dal successivo art. 80 del d.lgs. n. 267 del 2000. 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 dell'Ente.

1.4 Circa il terzo dei profili considerati, la concreta formulazione del quesito impedisce a questo Collegio, alla luce della rammentata delimitazione delle competenze della Corte nell'ambito dell'attività consultiva (che non

consente di sindacare nel merito le scelte dell'ente, né tantomeno valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale già posta o che verrà posta in essere), di esprimersi in termini puntuali e specifici. Questa Sezione prenderà pertanto in esame il quesito formulato dalla Provincia di Parma, astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante, ed offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto: limitandosi a fornire cioè unicamente i principi utilizzabili nella fattispecie, nel quadro sistematico ed interpretativo delle disposizioni normative disciplinanti la materia, ma nel contempo evitando qualsiasi rischio di un inserimento nei processi decisionali dell'ente richiedente. Costituisce, infatti, *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo, al contrario, essere rivolta a conseguire indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale.

2. Merito

Alla luce di quanto precede la richiesta di parere è da considerarsi, dunque, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2.1 A tale proposito, appare necessario preliminarmente sintetizzare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 79 del d.lgs. n. 267/2000 così recita:

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.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì nei confronti dei militari di leva o richiamati e di coloro che svolgono il servizio sostitutivo previsto dalla legge. Ai sindaci, ai presidenti di provincia, ai presidenti delle

comunità montane che svolgono servizio militare di leva o che sono richiamati o che svolgono il servizio sostitutivo, spetta, a richiesta, una licenza illimitata in attesa di congedo per la durata del mandato.

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 del 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 e ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente.

2.2 A sua volta, l'art. 80 del d.lgs. n. 267/2000 prevede 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.

2.3 Infine, l'art. 84 del Tuel stabilisce che:

1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

2. La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione.

3. Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

Alla luce delle sopra citate disposizioni, quindi, i "componenti degli organi esecutivi", i "presidenti dei consigli" ed i "presidenti dei gruppi 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 dello stesso art. 79, 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".

2.4 In relazione a quanto più sopra descritto, va evidenziato che la disciplina risultante dalla giurisprudenza sia della Corte dei conti (Sezione

giurisdizionale per la Regione Umbria, sentenza n. 18/2008) che della 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 particolare, 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". Diversamente, 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".

Per altro verso, va osservato che l'articolo 84 del Tuel, al comma 3, prevede che "agli amministratori che risiedono fuori dal comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per l'effettiva partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate".

La *ratio* di tale norma è quella di assicurare il concreto esercizio della funzione di amministratore locale, garantendo il diritto costituzionale all'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, la cui effettività viene assicurata dal rimborso delle spese sostenute per svolgere i relativi compiti.

Sotto il profilo soggettivo, si evidenzia che la corretta interpretazione dell'articolo 84, comma 3, del Tuel e, in particolare, sulle modalità di calcolo per il rimborso delle spese di viaggio sostenute da un amministratore residente fuori dal territorio dell'ente è stata fornita dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 38/2016.

In particolare, con la citata deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle autonomie ha avuto modo di precisare i limiti applicativi della disposizione in esame, stabilendo che "ai fini del rimborso delle spese di cui all'art. 84, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000, l'uso del mezzo di trasporto personale è da ritenersi "necessitato" soltanto se finalizzato all'effettivo e obbligatorio svolgimento di funzioni proprie o delegate, e quando ne sia accertata la convenienza economica nei casi in cui il servizio di trasporto pubblico manchi del tutto o non sia idoneo a consentire l'agevole ed utile svolgimento della funzione. Ricorrendo tali presupposti, il rimborso della relativa

spesa può essere regolamentato dall'ente anche secondo le modalità previste dall'art. 77-*bis*, comma 13, del decreto-legge n. 112/2008". La stessa deliberazione precisa che la "necessità" legittimante il rimborso deve potersi qualificare come tale sia soggettivamente che oggettivamente.

Il rimborso delle spese di viaggio, riguarda la sola presenza 'necessaria' del soggetto, che si contrappone alla presenza facoltativa o discrezionale, comunque rimessa all'apprezzamento soggettivo dell'interessato, ed è qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina in detto soggetto qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio della funzione. Non può considerarsi, quindi, 'necessaria', ai fini del rimborso in questione, la presenza dell'amministratore o del consigliere, in giorno diverso da quello delle sedute di giunta o di consiglio, per lo studio o la disamina delle pratiche all'ordine del giorno, derivando tale presenza da scelte discrezionali dell'interessato sull' *'an'*, sul *'quantum'* e sul *'quomodo'* (cfr. Cass. Civ., Sez. I, 7 ottobre 2005, n. 19637).

L'interpretazione fornita dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nel circoscrivere i presupposti soggettivi di applicazione della disposizione di legge in esame ai soli casi di presenza necessaria in ufficio, esclude espressamente la possibilità di procedere al rimborso delle spese di viaggio per le presenze decise discrezionalmente dal Sindaco o dal Presidente della Provincia ove non sia ravvisabile l'esercizio necessario delle funzioni nel senso sopra precisato.

È da escludersi, pertanto, la rimborsabilità delle spese di viaggio sostenute per le presenze in ufficio discrezionalmente rimesse alla valutazione soggettiva dell'amministratore locale (ad esempio, in giorni diversi da quelli delle sedute degli organi di appartenenza), in quanto tali costi devono considerarsi coperti dall'indennità di funzione di cui all'articolo 82 del Tuel (Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, delibera n. 18/2017).

L'interpretazione della locuzione 'presenza necessaria' contenuta nell'art. 84, comma 3 del Tuel è stata oggetto di precisazione in senso sostanzialmente conforme anche da parte del Ministero degli Interni.

Al riguardo, il Ministero, con il provvedimento n. 15900/TU/00/ 84, del 12 ottobre 2009, ha evidenziato che l'art. 84 del TUEL, così come modificato dall'art. 2, comma 27, della L. n.244/2007 (Legge finanziaria 2008), prevede il rimborso delle spese di viaggio agli amministratori locali in due ipotesi: per gli spostamenti effettuati, in ragione del mandato e previa autorizzazione, fuori del capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza (comma 1) e per i

trasferimenti effettuati dagli amministratori, che risiedono fuori del capoluogo del comune, per partecipare alle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate (comma 3).

In merito a quest'ultima espressione, il Ministero ha quindi precisato che si deve intendere per "presenza necessaria" quella riconducibile ad oggettive esigenze connesse allo svolgimento del mandato.

3. Il quesito posto dalla Provincia di Parma postula, implicitamente, la 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, in riferimento alla disciplina stabilita dal successivo art. 80, e in particolare del rimborso delle spese di viaggio contemplate dall'art. 84 del medesimo D.lgs.

Come è noto, il descritto carattere eccezionale di tali disposizioni (cfr. TAR Marche, n. 1/1993) esclude ogni estensione interpretativa ai casi non espressamente considerati dalla normativa vigente. L'evidenziata discrezionalità legislativa, posta in risalto dalla stessa Corte costituzionale (si vedano, sul punto, le sentenze n. 193/1981, n. 194/1984 e n. 52/1997), riduce, di conseguenza, i poteri interpretativi del giudice, non consentendo nel contempo di enucleare permessi normativamente non previsti.

Va osservato, peraltro, per quel che rileva ai fini del quesito anzidetto, che la legge n. 56 del 2014, ha innovato 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 dell'art. 1 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, dell'art. 1, 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.

Sotto il profilo soggettivo, facendo riferimento agli "amministratori", tale norma ricomprende, nel proprio ambito di applicazione, tutti gli organi di governo dell'ente, compresi i consiglieri, il Sindaco e gli assessori (Corte dei conti Toscana, del. n. 191/2014): ciò alla luce, per quanto qui rileva, di quanto ora previsto dall'articolo 1, comma 66, legge n. 56/2014 secondo cui il Presidente della Provincia può conferire deleghe ai consiglieri "secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto".

4. Alla luce delle anzidette coordinate interpretative, è possibile quindi rispondere al quesito posto dal Presidente della Provincia di Parma.

4.1. In primo luogo, sotto il profilo soggettivo, la previsione dell'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). (...) va condotta, da ogni Provincia, sulla base della formulazione dei singoli statuti (Corte dei conti, Sez. Lombardia, parere n. 21 del 2016) , di modo che "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(...), trattandosi di questione, come evidenziato in premessa, non scrutinabile dalla Sezione regionale di controllo in sede consultiva".

4.2. In secondo luogo, sotto il profilo oggettivo, è da ritenersi "necessaria" quella presenza presso la sede degli uffici, inerente all'effettivo svolgimento di funzioni proprie o delegate, come la partecipazione alle sedute degli organi esecutivi ed assembleari, ovverosia qualificata da un preesistente obbligo giuridico dell'interessato che non gli consentirebbe una scelta diversa per l'esercizio della propria funzione, salvo il non esercizio della funzione stessa (in questo senso, anche Cass. Civ., Sez. I, n. 19637/2005). È da escludersi, pertanto, la rimborsabilità delle spese di viaggio sostenute per le presenze in ufficio discrezionalmente rimesse alla valutazione soggettiva dall'amministratore locale (ad esempio, in giorni diversi da quelli delle sedute degli organi di appartenenza), in quanto tali costi devono considerarsi coperti dall'indennità di funzione di cui all'art. 82 del decreto legislativo n. 267/2000.

4.3 Sul piano procedimentale, infine, deve considerarsi correttamente motivata l'autorizzazione rilasciata dal soggetto competente a norma dello statuto o dei regolamenti dell'ente locale all'uso del mezzo proprio in assenza di mezzi di trasporto pubblico idonei, ovvero, quando l'orario degli stessi non ne

consenta la fruizione in tempi conciliabili con l'espletamento delle incombenze connesse al mandato, nonché ogni volta che l'uso del mezzo di trasporto privato sia accertato come economicamente più conveniente o il solo possibile (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 38 del 29 dicembre 2016).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Parma e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 20 maggio 2019.

Il presidente
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Tiziano Tessaro)

Depositata in segreteria il 20 maggio 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)