



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. ^{17/11/17} 16/11/2017 del **07 NOV. 2017** / Pos. n. 3

Assessorato regionale delle Autonomie Locali e
della Funzione Pubblica
Dipartimento delle Autonomie Locali

(rif. nota 2 febbraio 2017 n. 1775)

OGGETTO: Amministratori locali. Permessi retribuiti. Art. 20, comma 5, L.r. n. 30/2000, così come modificato dall'art. 2, comma 2, della L.r. n. 11/2015. Limitazioni al rimborso. Quesito.

1. Con la nota in riferimento viene chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine ad un quesito posto a codesto Dipartimento dal Segretario Generale del comune di Gravina di Catania, con nota n. 11313 del 5 aprile 2016.

In particolare, con la predetta nota, allegata alla richiesta in esame, il Segretario generale ha chiesto chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 20, comma 5, della L.r. n. 30/2000, così come modificato dall'art. 2, comma 2, della L.r. n. 11/2015, che ha ridotto l'ammontare degli oneri che l'ente locale può rimborsare al datore di lavoro, privato o ente pubblico economico, per retribuzioni ed assicurazioni per le ore o giornate di assenza del lavoratore chiamato a svolgere funzioni pubbliche.

Il comma in esame, nel testo novellato, statuisce, infatti, che: *“In nessun caso l'ammontare complessivo da rimborsare nell'ambito di un mese può superare l'importo*



pari ad un terzo ... dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco ...”, riducendo così da due terzi ad un terzo l'importo complessivo che, nell'ambito del mese, può essere rimborsato dall'ente locale al datore di lavoro.

La superiore riduzione ha comportato l'aumento in capo ai datori di lavoro dei costi relativi agli oneri che gli stessi devono sostenere nel caso in cui occupano dipendenti che svolgono funzioni pubbliche, tant'è che gli stessi hanno chiesto al Comune se le relative somme possano gravare sul lavoratore.

Per tale ragione il Comune di Gravina ha chiesto un chiarimento a codesto Dipartimento in ordine all'individuazione del soggetto (lavoratore o datore di lavoro) sul quale debba gravare *“la differenza venutasi a creare a seguito della novella legislativa”*.

Al riguardo quest'ultimo - dopo avere rappresentato che la nuova disciplina non incide in alcun modo sul diritto alla fruizione dei permessi riconosciuti dalla legge al lavoratore che esercita pubbliche funzioni - specifica che la norma in esame non indica quale soggetto (dipendente e/o datore di lavoro) debba sostenere l'onere economico, qualora il costo dei rimborsi per permessi fruiti, durante il mese, superi il limite massimo previsto dal novellato art. 20, comma 5.

Specifica, altresì, che, per altra fattispecie, relativa all'aspettativa non retribuita, l'art. 18 della citata L.r. n. 30/2000 ha previsto che i consiglieri dei comuni e delle province assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di altra natura, indicati dal successivo art. 22.

MK
RUB
Ciò posto, codesto Dipartimento chiede l'avviso dello Scrivente per *“accertare su quale dei soggetti interessati, consiglieri/lavoratori e/o datori di lavoro, deve incidere il maggior onere, non rimborsabile da parte dell'ente locale”*.



Si rappresenta che il presente parere viene reso solo ora perché, successivamente alla richiesta che qui si riscontra, codesto Dipartimento ha sottoposto numerosi altri quesiti contrassegnati da particolare urgenza, cui questo Ufficio ha risposto con priorità.

2. In via preliminare va delineato il quadro normativo di riferimento.

Nell'ordinamento della Regione siciliana la disciplina dello status degli amministratori locali è contenuta nel Capo II del Titolo II della L.r. 23 dicembre 2000, n. 30, che, con alcune modificazioni, ricalca le analoghe previsioni di cui agli articoli da 77 a 96 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, l'art. 15, comma 1, della citata legge statuisce che: *“La Regione tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge”*.

Il comma 2 del medesimo articolo specifica che: *“Il presente capo disciplina il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali”*, e chiarisce che: *“Per amministratori, ai soli fini del presente capo, si intendono i sindaci, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni e delle province, i componenti delle giunte comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i componenti degli organi delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali ed i componenti degli organi di decentramento”*.

Pertanto, destinatari delle disposizioni in esame sono non soltanto i titolari di cariche elettive ma, più generalmente, i titolari di cariche pubbliche.



Per quel che qui rileva, l'art. 18, comma 1, disciplina l'istituto dell'aspettativa non retribuita, prevedendo, tra l'altro, che: “ *I consiglieri di cui all'articolo 15, comma 2, se a domanda collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato, assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'articolo 22*”.

L'articolo in esame ha, quindi, previsto a favore dei consiglieri comunali e degli altri soggetti indicati dal citato art. 15, comma 2, un diritto potestativo all'aspettativa, azionabile su richiesta dell'interessato.

La richiesta cui il legislatore subordina la concessione dell'aspettativa è posta nell'interesse del lavoratore che valuterà di volta in volta, ed in base alle proprie esigenze, anche di carattere economico, se avvalersi o meno della stessa. Gli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura sono posti, infatti, a carico del lavoratore in considerazione della possibilità, allo stesso concessa, di usufruire dell'aspettativa per tutto il periodo di espletamento del mandato.

Il successivo art. 20, rubricato *Permessi e licenze*, stabilisce il diritto dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, che non abbiano chiesto di essere collocati in aspettativa, ai sensi del precedente art. 18, di fruire di permessi retribuiti e non, per assentarsi dal lavoro per l'esercizio del mandato correlato alla carica rivestita presso gli enti in cui sono stati eletti o nominati.

MM
RDB
In particolare, ai sensi del comma 1: “*I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali e delle unioni di comuni nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a duecentomila abitanti, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata in cui sono convocati i rispettivi consigli*”.



Il comma in esame precisa, altresì, che: “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 l'una, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva”.

Il comma 2 statuisce che: “I componenti delle commissioni consiliari previste dai regolamenti e dagli statuti dei comuni hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare a ciascuna seduta. Il diritto di assentarsi di cui al presente comma comprende un tempo massimo di due ore prima dello svolgimento della seduta ed il tempo strettamente necessario per rientrare al posto di lavoro”.

Il successivo comma 3 prevede che: “I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, degli organi esecutivi delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali ovvero delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite e delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle conferenze dei capigruppo 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 un tempo massimo di due ore prima dello svolgimento della riunione ed il tempo strettamente necessario per rientrare al posto di lavoro”

Il comma 4 sancisce che: “I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle unioni di comuni, 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 diecimila abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 36 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti”.



Infine, ai sensi del comma 6: “ *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* ”.

L'articolo in esame disciplina, quindi, dettagliatamente la misura oraria dei permessi spettanti ai lavoratori dipendenti pubblici o privati, modulando la stessa in relazione alla carica pubblica rivestita e distinguendo tra permessi spettanti per la partecipazione a organi collegiali e permessi connessi all'espletamento del mandato, che prescindono dalla partecipazione alle sedute.

La *ratio* delle dettagliate disposizioni contenute nell'art. 20 della L.r. n. 30/2000 è quella di consentire la partecipazione al governo delle comunità locali a tutti i cittadini, ivi compresi i lavoratori dipendenti il cui contratto di lavoro, comportando vincoli particolarmente stringenti in termini di rispetto dell'orario di lavoro, renderebbe oltremodo difficoltosa l'assenza dal lavoro per l'espletamento delle funzioni istituzionali e la partecipazione alle sedute degli organi elettivi di governo.

Il diritto all'assenza si configura quale vera e propria prerogativa dell'amministratore lavoratore dipendente e, in quanto tale, non suscettibile di compressione da parte del datore di lavoro, alla stregua di quanto accade per i permessi sindacali.

Va, altresì, sottolineato come i permessi previsti dal richiamato art. 20 costituiscano attuazione dello specifico principio contenuto nell'art. 51, terzo comma, della Costituzione, per il 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*”.

Lo stesso art. 20, al comma 5, tratta degli oneri relativi ai permessi retribuiti, statuendo che: “*A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, gli oneri per i permessi*



retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati e da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui ai commi precedenti ”.

Il citato comma, nella sua prima parte, pone a carico dell'ente presso il quale i lavoratori esercitano le funzioni pubbliche gli oneri per permessi retribuiti concessi a “*lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici*”, escludendo dalla sfera di applicazione della norma i lavoratori dipendenti dallo Stato o dagli altri enti pubblici.

Il comma in esame, più volte modificato dal legislatore regionale, continua con i due periodi, aggiunti dall'art. 8, comma 1, lett. b), della L.r. n. 22/2008: “*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. In nessun caso l'ammontare complessivo da rimborsare nell'ambito di un mese può superare l'importo pari ad un terzo o, limitatamente ai comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, pari alla metà dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente di provincia”.*

L'attuale formulazione dell'ultima parte del comma in esame è quella che risulta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 24, comma 1, lettere a) e b), della L.r. n. 6/2009 e, da ultimo, dall'art. 2, comma 2, lettera c), della L.r. n.11/2015.

Al riguardo, si specifica che il citato art. 24, comma 1, lett. a), aumentava l'ammontare complessivo del rimborso da corrispondere al datore di lavoro dalla originaria misura di un terzo (prevista dalla L.r. n. 22/2008) a quella di due terzi, mentre l'art. 2, comma 2, lettera c), della L.r. n.11/2015, cui fa riferimento la richiesta in esame, lo riportava ad un terzo.



Il comma 5 in esame pone, quindi, un limite al rimborso che l'ente è tenuto a corrispondere al datore di lavoro, limite che potrebbe risultare lesivo dell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito e che non è previsto dalla normativa statale.

Per completezza, inoltre, va precisato che, nella sua formulazione originaria, il più volte citato comma 5 recava una disciplina corrispondente a quella contenuta nell'attuale art. 80 del D.Lgs. n. 267/2000, che così statuisce: *“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 ...”*.

Per contro, il legislatore statale, in un'ottica di riduzione dei costi della politica, è intervenuto, in alcune fattispecie, riducendo le ore di permesso spettanti ai lavoratori chiamati a svolgere pubbliche funzioni (cfr. art. 79, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, modificato dall'art. 16, comma 21, dal D.L. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 148/2011), mentre la disciplina regionale nella materia *de qua* risulta più permissiva di quella statale.

3. Passando all'esame del quesito posto da codesto Dipartimento, che chiede allo Scrivente di *“accertare su quale dei soggetti interessati, consiglieri/lavoratori e/o datori di lavoro, deve incidere il maggior onere, non rimborsabile da parte dell'ente locale”*, si osserva quanto segue.

MM
DDB
Preliminarmente si rileva che lo Scrivente non ritiene possibile applicare alla fattispecie in esame la disciplina in materia di aspettativa non retribuita di cui all'art. 18 della L.r. n. 30/2000 sopra richiamato. L'art. 18 detta, infatti, una disciplina speciale per il



caso in cui il lavoratore, esercitando il diritto potestativo che gli viene riconosciuto dalla norma, si astiene dal lavoro per tutto il periodo di espletamento del mandato. A fronte di tale possibilità sono posti a suo carico gli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura.

I permessi previsti dall'art. 20 sono, invece, quelli necessari per l'espletamento del mandato il cui onere, al fine di rendere effettivo l'esercizio del diritto di elettorato passivo, sono posti dalla stessa legge a carico dell'ente presso cui il lavoratore svolge il suo mandato.

In presenza della previsione contenuta nell'art. 20, comma 5, della L.r. n. 30/2000, che fissa un limite al rimborso dei permessi in parola, non è agevole per l'interprete indicare su quale soggetto, lavoratore o datore di lavoro, debba incidere il relativo onere.

Invero, l'unica scelta possibile, suffragata dal tenore letterale della norma, che testualmente fa riferimento ad un *rimborso al datore di lavoro*, sembra essere quella di fare gravare su quest'ultimo le somme che l'ente non rimborsa, per quanto tale scelta risulta penalizzante nei confronti del datore di lavoro privato.

De iure condendo si suggerisce, quindi, di valutare, d'intesa con l'organo politico, la possibilità di promuovere un'iniziativa legislativa volta a modificare il disposto dell'art. 20, comma 5, della L.r. n. 30/2000, uniformandone il contenuto a quanto previsto dal legislatore statale nella materia in esame o quantomeno riportando la misura del rimborso a quella fissata prima dell'ultima modifica (due terzi).

Con la stessa iniziativa legislativa si potrebbe procedere, altresì, ad una riduzione delle ore di permesso spettanti al lavoratore chiamato a svolgere pubbliche funzioni, omologando così *in toto* la disciplina regionale in materia di permessi retribuiti a quella statale e non compromettendo l'obiettivo della riduzione dei costi della politica.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

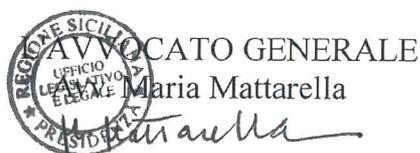
Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

mk
rbs

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Avv. Maria Rosa Brancato



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it