

STATUS DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI (ARTT. 77-87)

Sommario: 1. Definizione di amministratore locale. - 2. Doveri e condizione giuridica. - 3. Permessi e licenze. - 4. Indennità e gettoni di presenza. - 5. Rimborso spese di viaggio. - 6. Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi.

1. DEFINIZIONE DI AMMINISTRATORE LOCALE

Il Capo IV, Titolo III, Parte I del T.U. degli enti locali disciplina lo *status* degli amministratori locali, con particolare riguardo al regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità ad essi spettanti, riportando gran parte delle disposizioni dettate dalla L. 265/1999.

Secondo l'affermazione di principio dell'art. 77 del **D.Lgs. 267/2000**, che recepisce le disposizioni dell'art. 18 della L. 265/1999, «La Repubblica 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».

Con estrema precisione il legislatore individua gli amministratori che rende **destinatari della normativa** contenuta nel citato Capo, inserendo rispetto alla previsione della legge Napolitano-Vigneri le Giunte metropolitane e i Consigli metropolitani.

Essi sono:

- i Sindaci, anche metropolitani;
- i Presidenti delle Province;
- i consiglieri dei Comuni anche metropolitani e delle Province;
- i componenti delle Giunte comunali, metropolitane e provinciali;
- i Presidenti dei Consigli comunali, metropolitani e provinciali;
- i Presidenti, i consiglieri e gli assessori delle Comunità montane;

- i componenti degli organi delle Unioni di Comuni e dei consorzi fra enti locali;
- i componenti degli organi di decentramento.

2. DOVERI E CONDIZIONE GIURIDICA

L'art. 78 del T.U., recependo quasi integralmente il dettato dell'art. 19 della L. 265/1999, pone a carico degli amministratori locali il dovere di:

- **imparzialità e di buona amministrazione** nell'esercizio delle loro funzioni (comma 1);
- **rispettare la distinzione** tra funzioni, competenze e responsabilità dell'ambito gestionale e quelle di ambito politico (comma 1);
- **astensione nella discussione e nella votazione** di delibere nelle quali risultino coinvolti interessi propri o di parenti ed affini fino al quarto grado. Tale obbligo è **escluso** in caso di provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, salvo poi rivivere anche per questi ultimi provvedimenti se nel loro contenuto si ravvisa una correlazione diretta con lo specifico interesse dell'amministratore o di parenti ed affini entro il quarto grado (comma 2).

Nel caso di piani urbanistici, se tale correlazione è stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti dello strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale; nelle more dell'accertamento giudiziale, invece, ne è sospesa la validità.

Ai sensi dell'art. 87 del T.U. la disposizione del comma 2 dell'art. 78 trova applicazione anche per i componenti dei consigli di amministrazione delle aziende speciali anche consortili fino all'approvazione della riforma dei servizi pubblici locali;

- **astensione dall'esercizio di attività professionale** in materia di edilizia privata e pubblica per gli assessori comunali competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici.

Tale previsione sembra riferirsi ad ogni attività di lavoro autonomo concernente l'edilizia «e quindi non solo la libera professione di ingegnere, architetto,

geometra, geologo, urbanista od altra equivalente, ma anche l'attività di imprenditore edile o di agente immobiliare» (Barusso).

Inoltre, ai sensi del comma 5 dell'art. 78, che riprende il dettato dell'art. 26 della L. 81/1993, al Sindaco ed al Presidente della Provincia, nonché agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è **vietato** ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi Comuni e Province.

Il comma 6 dell'articolo in esame (del quale è stato abrogato il terzo periodo dall'art. 2268 del **D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66**, cd. *Codice dell'ordinamento militare*, che ne ha ripreso il contenuto all'art. 2041) detta, infine, una disposizione che delinea e, in un certo senso tutela, la **condizione giuridica** degli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici o privati, i quali non possono essere trasferiti, se non per consenso espresso, durante l'esercizio del mandato. L'eventuale richiesta dei predetti lavoratori di avvicinamento al luogo in cui viene svolto il mandato deve essere esaminata dal datore di lavoro con *criteri di priorità*.

3. PERMESSI E LICENZE

Al fine di offrire agli amministratori locali la possibilità concreta di esplicare il mandato l'art. 79 del D.Lgs. 267/2000, recependo in buona parte quanto già previsto dalla L. 265/1999, riconosce una serie di diritti a coloro che sono stati eletti, attraverso la **normativa dei permessi e delle licenze**.

In particolare, i **lavoratori dipendenti**, pubblici e privati, che siano consiglieri comunali, provinciali, metropolitani, delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni, delle Circoscrizioni dei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, hanno **diritto di assentarsi** dal posto di lavoro per l'intera giornata in cui sono convocati i rispettivi Consigli, fruendo così di un permesso retribuito.

Ove poi le assemblee abbiano luogo in **orario serale** ai predetti lavoratori spetta riprendere il lavoro non prima delle ore 8 del giorno successivo, mentre se l'adunanza si protrae oltre la mezzanotte, essi hanno diritto di assentarsi per l'intera giornata successiva (comma 1).

Il comma 2 dell'art. 79, abrogato dall'art. 2268 del **D.Lgs. 66/2010**, prevedeva l'applicazione delle suddette disposizioni anche nei confronti dei militari di leva o richiamati e di coloro che svolgono il servizio sostitutivo e che ai Sindaci, ai Presi-

denti di Provincia, ai Presidenti delle Comunità montane che svolgono servizio militare di leva o che sono richiamati o che svolgono il servizio sostitutivo spettasse nel corso del mandato, a richiesta, una licenza illimitata. Tale previsione risulta ora riproposta nell'art. 2041 del medesimo **D.Lgs. 66/2010**.

I lavoratori dipendenti che siano componenti 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 quanto tempo dura la riunione dell'organo di cui fanno parte. Tale previsione comprende anche il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro (comma 3, abrogato nell'ultimo periodo dal **D.Lgs. 66/2010** citato).

Oltre ai permessi di cui sopra ai componenti degli organi esecutivi dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Unioni di Comuni, delle Comunità montane e dei consorzi fra enti locali, ai Presidenti dei Consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché ai Presidenti dei gruppi consiliari delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è riconosciuto il **diritto di assentarsi** dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 per i Sindaci anche metropolitani, Presidenti delle Province, Presidenti delle Comunità montane, Presidenti dei Consigli provinciali e dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (comma 4).

Ai sensi dell'art. 80 del T.U. le **assenze dal servizio** dettate dai primi quattro commi 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. Al riguardo l'ente, in seguito alla richiesta documentata del datore di lavoro, deve rimborsare quanto dallo stesso corrisposto per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore; il rimborso, esente da IVA, deve essere effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta.

I lavoratori dipendenti, inoltre, hanno diritto ad ulteriori **permessi non retribuiti** sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili se risultino necessarie per l'espletamento del mandato (comma 5).

Il comma 6 dell'art. 79 stabilisce che l'attività e i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere documentati mediante attestazione dell'ente.

4. INDENNITÀ E GETTONI DI PRESENZA

La disciplina degli emolumenti attribuiti agli amministratori locali (artt. 82-84 T.U.E.L.), è stata, negli ultimi anni, oggetto di modifiche

dapprima ad opera della L. 244/2007, finanziaria per il 2008 e, successivamente, del **D.L. 112/2008**, conv. con modif. nella **L. 133/2008** e, da ultimo, dal **D.L. 31 maggio 2010, n. 78**, conv. con modif. in **L. 30 luglio 2010, n. 122** (manovra correttiva dei conti pubblici).

Quest'ultima normativa recante *misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica* all'art. 5 rubricato «Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici» riduce fortemente i costi della politica locale ponendo un giro di vite alle indennità e ai gettoni di presenza nonché alla possibilità di rimborso.

In base al disposto dell'art. 82 comma 1 del T.U., al Sindaco, al Presidente della Provincia al Sindaco metropolitano, al Presidente della Comunità montana, ai Presidenti dei Consigli circoscrizionali dei **soli Comuni capoluogo di Provincia** (tale ultimo inciso è stato aggiunto dall'art. 1, comma 731 della L. 296/2006, finanziaria per il 2007), ai Presidenti dei Consigli comunali e provinciali, nonché ai componenti degli organi esecutivi dei Comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Comunità montane, delle Unioni di Comuni e dei consorzi fra enti locali spetta **un'indennità di funzione** .

Il comma 2 dell'art. 82 risente fortemente della volontà della riduzione dei costi e del contenimento delle spese per il funzionamento degli apparati politici che anima la citata **manovra correttiva dei conti pubblici per l'anno 2010 (D.L. 78/2010, conv. con modif. in L. 122/2010)** . Infatti, con una modifica al testo del comma 2, i soli consiglieri comunali e provinciali hanno diritto a percepire **un gettone di presenza** per la partecipazione a consigli e commissioni, precisandosi che l'ammontare mensile percepito non può, in nessun caso, superare l'importo pari ad un 1/4 dell'indennità massima prevista per il Sindaco o il Presidente della Provincia.

Sono soppressi, invece, i **gettoni di presenza** originariamente riconosciuti ai consiglieri delle circoscrizioni e delle Comunità montane che vengono, così, esclusi dal diritto a percepire qualsiasi emolumento a ristoro della funzione pubblica ricoperta, fatta eccezione per i **consiglieri circoscrizionali delle Città Metropolitane** per i quali, tuttavia, vale il medesimo tetto massimo del quarto dell'indennità del rispettivo Presidente. Con periodo aggiunto dal **D.L. 225/2010** , conv. con modif. in **L. 10/2011** , è previsto altresì che gli oneri a carico dei suddetti enti per i permessi retribuiti di ciascun consigliere circoscrizionale, che sia dipendente di privati o di

enti pubblici economici, non possono superare mensilmente l'importo pari ad un quarto dell'indennità del rispettivo Presidente.

La **corresponsione dei gettoni di presenza** è comunque subordinata alla **effettiva partecipazione** del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità (comma 11, art. 82, da ultimo sostituito dall'art. 76, comma 3, **D.L. 112/2008**, conv. con modif. nella **L. 133/2008**).

La stessa **finanziaria 2008**, abrogando (ex art. 2, comma 25, lett. b) i commi 4 e 6 dell'art. 82 del T.U., ha fatto venire meno rispettivamente la **possibilità di trasformare** il gettone di presenza in indennità di funzione e la **cumulabilità** delle indennità con i gettoni di presenza quando siano dovuti per mandati elettivi, presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona.

In tal senso, il comma 11 dell'art. 5 del **D.L. 78/2010**, conv. con modif. in **L. 122/2010** pone un preciso limite al cumulo laddove sancisce che chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta.

Inoltre, con modifica recata al primo comma dell'art. 83 dal **D.L. 78/2010** conv. con modif. in **L. 122/2010** viene esteso a qualsiasi emolumento comunque denominato previsto dal Capo IV, Titolo III, Parte I del TUEL (status degli amministratori locali) il **divieto di cumulo** per i parlamentari nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali laddove nel testo previgente all'intervento riformatore il divieto era limitato al solo gettone di presenza.

La **misura delle indennità di funzione** e dei **gettoni di presenza**, secondo il disposto di cui al comma 8 dell'art. 82, è **determinata con decreto del Ministro dell'Interno**, di concerto con il Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei criteri predeterminati dalla legge. Tale decreto (ex comma 10) è **rinnovato ogni tre anni** ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni di presenza sulla base della media degli indici annuali ISTAT di variazione del costo della vita.

A tale decreto fa riferimento l'art. 5, comma 7 **della L. 122/2010** di conversione del **D.L. 78/2010** che ne prevede l'emanazione entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge con effetto sostitutivo di quello attualmente vigente (D.M. 119/2000), al fine di provvedere — per un periodo non inferiore a tre

anni — alla diminuzione degli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8, nelle seguenti **misure proporzionali** al numero degli abitanti:

- percentuale pari al 3 % per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le Province con popolazione fino a 500.000 abitanti;
- percentuale pari al 7 % per i Comuni con popolazione compresa tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le Province con popolazione compresa tra 500.001 e un milione di abitanti;
- percentuale pari al 10 % per i restanti Comuni e per le restanti Province.

Dalle siffatte riduzioni sono esclusi solo i Comuni con meno di 1000 abitanti. Con il medesimo decreto è determinato anche l'importo del gettone di presenza riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali.

Infine, agli amministratori (consiglieri, assessori, Presidenti) di Comunità montane e di Unioni di Comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti.

Restano, comunque, operative le previsioni contemplate dal **D.L. 112/2008**, conv. con modif. in **L. 133/2008** al fine di dare una spinta più incisiva alla razionalizzazione della spesa pubblica e cioè:

- la **sospensione, sino al 2011, della possibilità di incremento (adeguamento triennale)** prevista nel comma 10 dell'art. 82 cit. (art. 61 comma 10);
- la **rideterminazione**, a decorrere dal *1° gennaio 2009*, delle **indennità di funzione** e dei **gettoni di presenza** con **una riduzione del 30%** rispetto all'ammontare risultante alla *data del 30 giugno 2008*, per gli enti che, nell'anno precedente, **non hanno rispettato il patto di stabilità** (art. 61 comma 10);
- l'**eliminazione della possibilità di incrementare le indennità di funzione** con delibera di Giunta e Consiglio (art. 76, comma 3).

Da ultimo, anche la **L. 13 dicembre 2010, n. 220, legge di stabilità per il 2011**, ha sancito che le indennità di funzione e i gettoni di presenza indicati all'art. 82 T.U., sono **rideterminati con una riduzione del 30%** rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti locali che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità interno (art. 1, comma 120).

L'articolo 5, comma 5, del **D.L. 78/2010** conv. con modif. in **L. 122/2010** afferma, inoltre, il principio contabile secondo cui, ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di **qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni**, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente

al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'*importo di 30 euro* a seduta.

Infine, agli amministratori locali di cui all'articolo 77, comma 2, **non è riconosciuto il diritto a percepire alcun compenso** per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.

5. RIMBORSO SPESE DI VIAGGIO

L'art. 84 del D.Lgs. 267/2000, sul quale dapprima ha inciso l'art. 2, comma 27 della **L. 244/2007** e poi l'art. 5, **D.L. 78/2010**, conv. con modif. in **L. 122/2010** che ne ha sostituito la previsione, disciplina l'ipotesi in cui gli amministratori si allontanano, per esplicare il loro mandato, dal capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente. Tali fattispecie, che richiedono la preventiva autorizzazione del capo dell'amministrazione per i componenti degli organi esecutivi, ovvero del Presidente del Consiglio nell'ipotesi di consiglieri, generano per gli amministratori interessati il diritto al solo **rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute** (escludendo, invece, il rimborso forfettario onnicomprensivo per le altre spese previsto dall'originaria formulazione dell'articolo in commento, nella misura fissata con decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro dell'Economia, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Per gli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente, è previsto il rimborso delle 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.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina (art. 77bis, comma 13 del D.L. 112/2008, conv. con modif. nella L. 133/2008).

Si ricorda, infine, che l'art. 6 del **D.L. 78/2010**, conv. con modif. in **L. 122/2010**, nel quadro degli interventi di razionalizzazione finanziaria, pone mano a tutta una

serie di tagli — previsti a decorrere dal 1° gennaio 2011 — su indennità, compensi, gettoni, retribuzioni che rappresentano costi esorbitanti per il funzionamento degli apparati amministrativi.

6. ONERI PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI E ASSICURATIVI

L'art. 86 del T.U. fa carico all'amministrazione locale, che ne dà comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, di versare gli **oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti** per i Sindaci, i Presidenti di Provincia, i Presidenti di Comunità montane, di Unioni di Comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e dei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i Presidenti dei Consigli dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per i Presidenti dei Consigli provinciali che siano collocati in aspettativa non retribuita ex art. 81 del T.U.

Si ricordi che l'art. 2, comma 24 della **L. 24-12-2007, n. 244** è intervenuto proprio sull'articolo 81 del T.U. che disciplina il regime **dell'aspettativa**. In virtù delle nuove disposizioni, i Sindaci, i Presidenti delle Province, i Presidenti dei Consigli comunali e provinciali, i Presidenti delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni nonché i Presidenti dei Consigli circoscrizionali dei Comuni delle Aree metropolitane e i membri di Giunte di Comuni e Province, che siano lavoratori dipendenti, possono essere collocati, a **richiesta, in aspettativa non retribuita** per tutto il periodo di espletamento del mandato.

I **consiglieri** di cui all'art. 77, comma 2 del T.U., se a domanda, sono 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 86.