
CIRCOLARI

MINISTERO DELL'INTERNO

CIRCOLARE 5 giugno 2000, n. 5/2000 - URAEL.

Misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali.

Ai prefetti della Repubblica

e, per conoscenza

Al presidente della commissione di coordinamento della valle d'Aosta

Al commissario del Governo per la provincia di Bolzano

Al commissario del Governo per la provincia di Trento

Ai commissari del Governo nelle regioni a statuto ordinario

Al commissario dello Stato per la regione Sicilia (Palermo)

Al rappresentante dello Stato nella regione Sardegna (Cagliari)

Al commissario del governo nella regione Friuli-Venezia Giulia (Trieste)

Al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 13 maggio 2000 è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in data 4 aprile 2000, corredato degli allegati che ne fanno parte integrante, con il quale viene determinata la misura delle indennità di

funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, ai sensi del comma 9 dell'at. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

Il regolamento recepisce la tendenza legislativa secondo la quale l'importo delle indennità va adeguato all'importanza ed al concreto rilievo locale delle funzioni svolte, nonché all'impegno istituzionale che ne discende, con sensibili aumenti rispetto al passato e nel contempo, in coerenza con la norma primaria, demanda all'ambito di più accentuata autonomia riconosciuta agli enti locali la facoltà di apportare incrementi e diminuzioni dei nuovi parametri sulla base di valutazioni e scelte politiche e di gestione che ne esaltano il potere decisionale. Nella determinazione delle indennità di funzione è stata tenuta presente l'equiparazione delle indennità di funzione dei presidenti di provincia a quelle dei sindaci dei comuni capoluogo della stessa provincia, in considerazione della rappresentanza ad entrambi attribuita della propria comunità e del proprio territorio, con l'eccezione dei presidenti delle province che ricomprendono aree metropolitane, le cui indennità sono equivalenti a quelle stabilite per i presidenti di provincia con popolazione superiore ad un milione di abitanti.

È stata, altresì, prevista la parametrizzazione dei compensi di vice sindaci e assessori comunali all'indennità spettante ai rispettivi sindaci. Lo stesso criterio viene seguito per i vicepresidenti e gli assessori provinciali la cui indennità viene parametrata all'indennità del presidente della provincia.

Sugli aspetti più significativi del nuovo sistema indennitario, sentite le associazioni degli enti locali A.N.C.I., U.P.I. ed U.N.C.E.M., si tracciano le seguenti note illustrative.

Innanzitutto vanno evidenziati alcuni profili di carattere generale che riguardano l'applicazione del provvedimento in questione e sui quali appare opportuno fornire i necessari chiarimenti al fine di eliminare gli eventuali dubbi interpretativi.

A) Decorrenza.

Il provvedimento, che ha valore regolamentare, non ha potuto avere, come si auspicava, una decorrenza retroattiva in recepimento di un esplicito rilievo in tal senso da parte del Consiglio di Stato.

Il Supremo organo, con il parere n. 30/1995 del 6 luglio 1995, ha dichiarato, infatti, che, per i regolamenti, il divieto di retroattività delle norme sancito dall'art. 11 delle preleggi, ha carattere tassativo ed inderogabile. Nel richiamato parere il Consiglio di Stato ha, inoltre, escluso la retroattività delle norme che disciplinano le indennità connesse all'attività pubblica svolta, sulla base dell'assunto che dette indennità non sono in alcun modo assimilabili alla retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego e, quindi, non riconducibili al paradigma di cui all'art. 36 della Costituzione, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 454 del 1997.

B) Destinatari.

Destinatari del regolamento sono esclusivamente gli amministratori indicati all'art. 23 della legge n. 265/1999. L'elencazione, infatti, oggetto di una precisa scelta operata dal legislatore, cui la norma regolamentare non può derogare, ha carattere tassativo e non consente, quindi, di attribuire benefici ad amministratori che non siano menzionati nella norma primaria.

C) Organi competenti alla determinazione di indennità e gettoni di presenza.

La norma recata dal comma 11 dell'art. 23 della legge n. 265/1999 offre l'opportunità di chiarire, preliminarmente, gli organi competenti ad adottare i provvedimenti di determinazione delle indennità in questione.

N.B. L'applicazione delle misure delle indennità e dei gettoni di presenza come stabilite nella tabella A del decreto, con le maggiorazioni di cui all'art. 2, è effettuata direttamente dal dirigente competente con propria determinazione.

N.B.. Qualora, invece, gli organi intendano aumentare o diminuire gli importi delle indennità e dei gettoni di presenza stabiliti dal decreto, ai sensi dell'art. 23, comma ultimo, della legge n. 265/1999, attese le implicazioni d'ordine politico e gestionale-contabile della scelta, spetta necessariamente alla giunta ed al consiglio deliberare dette variazioni nei confronti, ciascuno,

dei propri componenti. Va, altresì, tenuto conto che competenti a deliberare in ordine alle indennità di funzione spettanti ai presidenti dei consigli comunali e provinciali sono i rispettivi consigli, in quanto rileva l'appartenenza all'organo. Pur nel rispetto della reciproca autonomia, tenuto conto degli inevitabili riflessi di carattere finanziario, i predetti organi potranno adottare le rispettive determinazioni concernenti le variazioni preve opportune intese. **N.B.**

In tal caso in ordine all'obbligo di astensione previsto dall'art. 19 della legge n. 265/1999, che ha sostituito l'art. 290 del T.U.L.C.P. 4 aprile 1915, n. 148, senza, però, alterarne, fondamentalmente, finalità e sostanza, si ritiene, sulla base del prevalente orientamento dottrinario e giurisprudenziale formatosi in ordine alla precedente normativa, che la votazione sulla corresponsione dell'indennità di carica non configuri gli estremi dell'interesse personale che comporta l'obbligo dell'astensione, sia perché le indennità vengono deliberate facendo riferimento astrattamente alla carica e non alla persona titolare della carica stessa, sia perché le cariche elettive presso gli enti locali costituiscono «*munera publica*» e, come tali, implicano doveri più che diritti e l'interesse al loro esercizio riguarda la pubblica utilità e non quella dei singoli.

D) Trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione.

In ordine alla trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione, considerato che il combinato disposto di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 23 della legge n. 265/1999, consente la procedura a condizione che la stessa sia prevista da statuti e regolamenti degli enti e comporti per l'ente pari o minori oneri finanziari. Visto, inoltre, che il compenso mensile percepito dal consigliere non deve comunque superare l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente, appare coerente con il dettato normativo che detta procedura possa essere esperita sulla base del consuntivo annuale della spesa sostenuta dall'ente per i gettoni di presenza con riferimento agli oneri assunti dallo stesso ente in applicazione del decreto. Di tal che il beneficio potrà in concreto applicarsi solo a seguito dell'emanazione delle disposizioni statutarie e regolamentari e al verificarsi delle condizioni previste dalla legge.

Esaminati gli aspetti generali di maggiore interesse, si forniscono ora alcune note di commento che riguardano le singole disposizioni del provvedimento:

Art. 1, comma 2.

La norma che prevede l'equiparazione dell'importo dell'indennità di funzione del presidente della provincia all'indennità spettante al sindaco del comune capoluogo della provincia stessa, non trova applicazione

relativamente al gettone di presenza dei consiglieri provinciali e comunali, che rimane rapportato alla dimensione demografica dell'ente.

Rileva, a tal proposito, la diversa natura dell'indennità spettante ai consiglieri rispetto a quella che compete al sindaco e agli assessori. Mentre, infatti, l'indennità di funzione è connessa alla carica, i gettoni di presenza sono corrisposti per l'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio, per cui al maggior impegno eventualmente richiesto al consigliere si fa fronte con la dinamicità del sistema predisposto dal legislatore per procedere al calcolo di detta indennità.

Art. 2.

All'art. 2 vengono individuate distinte e tra loro cumulabili maggiorazioni degli importi di cui alla tabella A, in applicazione del comma 8, lettera b, dell'art. 23 della legge n. 265/1999, in relazione alla fluttuazione stagionale della popolazione, alla percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare della spesa di parte corrente.

In particolare per i riferimenti relativi ai parametri finanziari sono state predisposte ed allegate al decreto le tabelle B, B1, C e C1.

Le tabelle B e B1 indicano, rispettivamente per comuni e province, le medie regionali per fasce demografiche del rapporto tra le entrate proprie dell'ente ed il totale delle entrate. Si evidenzia che tra le entrate proprie sono state considerate soltanto quelle relative al titolo I e al titolo III in quanto entrate correnti destinate a finanziare le spese correnti tra le quali rientrano quelle relative alle indennità ed ai gettoni di presenza da corrispondere agli amministratori degli enti locali. Il denominatore del rapporto è stato individuato nel totale delle entrate in quanto la disposizione dell'art. 23, comma 9, lettera b), della legge 265/1999 prevede la formulazione del parametro tenendo conto dei predetti dati finanziari.

Le successive tabelle C e C1 indicano, rispettivamente per comuni e province, le medie regionali per fasce demografiche della spesa corrente per abitante.

Come prescritto dall'art. 2, comma 1, lettera b) e c), gli importi delle indennità di cui alla tabella A sono aumentabili ove gli enti verifichino che i dati finanziari dell'ultimo bilancio approvato risultino superiori a quelli indicati nelle citate tabelle B, B1, C e C1.

I parametri delle suddette tabelle forniscono indicazioni in ordine alla sufficiente disponibilità di risorse per poter affrontare eventuali maggiorazioni delle indennità fissate nella tabella A.

Va, infine, evidenziato che le medie dei dati finanziari riportati nelle tabelle B, B1, C e C1 in alcuni casi coincidono con dati degli stessi enti in quanto in certe fasce demografiche vi è un unico comune o un'unica provin-

cia. In particolare, tali casi sono riscontrabili nelle fasce demografiche degli enti di grandi dimensioni. Tale situazione non sembra che possa provocare disfunzioni nel sistema delineato dal decreto del 4 aprile 2000 n. 119. Infatti, i dati riportati nelle tabelle servono solo a fornire indicazioni dirette a verificare lo stato dell'entrata e della spesa corrente di ogni singolo ente. Laddove la situazione in atto dell'entrata e della spesa risulti maggiore rispetto a quella indicata nelle citate tabelle, viene in rilievo un incremento dell'attività dell'ente e la capacità di assorbire eventuali maggiori spese che giustificano eventuali incrementi delle indennità.

Come dato storico si evidenzia che entrambi i parametri seguono un andamento crescente.

I parametri finanziari indicati nelle tabelle B, B1, C e C1 da prendere in considerazione da parte di ciascun ente sono quelli relativi alla regione ed alla classe demografica di appartenenza. L'ultima colonna e l'ultima riga di ciascuna delle citate tabelle, denominate come «Totali», indicano rispettivamente la media a livello regionale e la media a livello nazionale, limitata, quest'ultima alle regioni indicate nelle tabelle. Dette medie, regionale e nazionale, non devono essere prese in considerazione dagli enti in quanto riportate solo a scopo conoscitivo e di raffronto con le realtà locali.

Come già evidenziato negli aspetti generali della circolare, si sottolinea che l'applicazione dei parametri previsti dall'art. 2 del decreto ai fini della maggiorazione degli importi stabiliti dalla tabella A, è automatica per gli enti che versino nelle condizioni previste dal medesimo articolo.

N.B.

Art. 7.

Le indennità del presidente e degli assessori delle unioni dei comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane sono determinate in base alla misura dell'indennità del sindaco del comune di riferimento.

Per «comune di riferimento» s'intende, come già specificato nel comma 1 dell'art. 7 del decreto, rispettivamente per l'unione di comuni, il comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione; per le comunità montane, il comune con popolazione pari alla popolazione montana della comunità montana; per i consorzi fra enti locali, il comune avente popolazione pari all'intera popolazione residente nei comuni che fanno parte del consorzio.

Art. 10.

L'indennità di fine mandato spettante a sindaci e presidenti di provincia, pari ad una indennità mensile per ogni 12 mesi di mandato, va commisurata al compenso effettivamente corrisposto, ferma restando la riduzione proporzionale per periodi inferiori all'anno.

Art. 11.

N.B.

Il limite indicato dalla tabella *D* si riferisce al tetto di spesa complessivo risultante dall'applicazione di tutte le voci del decreto e non è riferito alle singole voci indennitarie.

Benchè i commi 1 e 2 dell'art. 11 consentano agli enti di aumentare gli importi delle indennità e dei gettoni di presenza così come determinati nel decreto, il successivo comma 3 pone un limite al predetto incremento.

In particolare, il citato comma 3 stabilisce che il rapporto esistente tra le spese per le indennità e i gettoni di presenza, calcolate in linea teorica applicando quanto previsto dal decreto, e le spese correnti stanziare nel bilancio di previsione non deve essere aumentato oltre i valori percentuali indicati nella tabella *D*.

A titolo di esempio:

- a)* spese per indennità e gettoni di presenza: 100;
- b)* spese correnti stanziare in bilancio: 1000;
- c)* l'incidenza delle spese per indennità e gettoni di presenza sulle spese correnti è pari al 10%;
- d)* in caso di aumento delle indennità e dei gettoni di presenza rispetto a quanto previsto dal decreto, l'incidenza di cui al precedente punto *c)* può essere incrementata nei limiti dei valori percentuali indicati nella tabella *D*. Ad esempio, i comuni con popolazione superiore a 100.001 abitanti possono applicare un incremento nei limiti del 30% dell'incidenza percentuale delle spese per le indennità e dei gettoni di presenza sulle spese correnti di cui al precedente punto *c)*.

Art. 12.

N.B.

La parametrizzazione delle percentuali delle indennità va effettuata sulla base dei dati della tabella *A* incluse le maggiorazioni di cui all'art. 2.

Per comunità montane e consorzi, per i quali non è prevista alcuna parametrizzazione, si applica la tabella *A*.

I compensi previsti dal decreto non possono essere corrisposti per cariche che non siano contemplate dall'art. 23 della legge n. 265/1999.

Si richiama la possibilità di aumentare o diminuire gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza secondo quanto previsto dall'art. 23, ultimo comma, della legge n. 265/1999.

Le SS.LL. sono invitate a trasmettere con ogni sollecitudine la presente circolare a tutte le amministrazioni locali interessate ricadenti nel territorio di rispettiva competenza, fornendo al riguardo un cortese cenno di assicurazione.

Il Ministro: BIANCO

00A7649