



L'indennità di funzione e di fine mandato per gli amministratori locali

Webinar del 18.11.2024

Il fondamento normativo costituzionale



- ▶ Art. 51 Cost

- ▶ Il legislatore ha l'obbligo di assicurare le condizioni affinché i meno abbienti possano accedere alle cariche pubbliche ed esercitare le relative funzioni. Tale istanza dà senso anche all'indennità parlamentare prevista per i membri delle Camere dall' art. 69 Cost.

- ▶ La disciplina degli aspetti di carattere economico resta affidata alla discrezionalità del legislatore, cui spetta determinare, ferma la garanzia della conservazione del posto di lavoro, la misura delle indennità che sono corrisposte all'eletto
- ▶ In tal senso non è irragionevole la scelta del legislatore di non assimilare l'indennità di carica alla retribuzione corrisposta nel rapporto di pubblico impiego e di escludere qualsiasi riferimento, quanto alla sua misura, al trattamento stipendiale precedentemente fruito. La funzione precipua dell'indennità è quella di un ristoro economico per le funzioni svolte, non di un trattamento sostitutivo del mancato stipendio: C. cost. 454/1997, 52/1997, 35/1981 e 193/1981; v. pure C. cost. 158/1985.


Il tuel

- ▶ L'art. 82 del TUEL



- ▶ Il decreto di cui al comma 8 del presente articolo determina **una indennità di funzione**, nei limiti fissati dal presente articolo, per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i 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. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.

- ▶ 8. **La misura** delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel rispetto dei seguenti criteri:

- ▶ f) previsione dell'integrazione dell'indennità dei sindaci e dei presidenti di provincia, a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato.
- ▶ ATTENZIONE  SPETTANTE NON EROGATA

Corte dei Conti Puglia, Sez. contr., Delibera, 10/05/2023, n. 69



- ▶ Ai sensi dell'art. 82, c. 1, TUEL, non si può corrispondere al lavoratore a tempo determinato e parziale l'indennità nella misura piena. Tale lavoratore - risultando oggettivamente tenuto a proseguire nel proprio rapporto di lavoro - non potrebbe assolvere all'incarico a tempo pieno e in forma esclusiva e, inoltre, si troverebbe a percepire per intero sia l'indennità di funzione sia il trattamento stipendiale. Per le ragioni evidenziate, dunque, l'indennità di funzione deve essere corrisposta al lavoratore a tempo determinato e parziale in misura dimezzata e tale riduzione dev'essere effettuata per l'intero mese di riferimento. Peraltro, come rimarcato dall'orientamento più recente della magistratura contabile in materia (a cui si è conformato pure il Ministero dell'Interno), qualora si corrispondesse l'intera indennità al soggetto che non svolga in forma piena ed esclusiva l'incarico di amministratore pubblico, per un verso, si realizzerebbe un'ingiustificata corresponsione di pubblici emolumenti, esponendo ad un improprio esborso di pubbliche risorse; per altro verso, si concretizzerebbe un'ingiustificata discriminazione tra la situazione soggettiva dell'amministratore in aspettativa non retribuita, con diritto a percepire la sola indennità di funzione e quella dell'amministratore/lavoratore a termine che percepirebbe, oltre all'indennità in misura piena, anche il proprio trattamento stipendiale.

- ▶ deliberazione nr. 312/2023/PAR, della Corte dei Conti Campania

- ▶ La rinuncia
- ▶ Atto unilaterale abdicativo.

- ▶ negozio giuridico con causa neutra, che produce effetti tipici immediati, unilaterale, normalmente non recettizio e non revocabile, a forma variabile ed idoneo a tollerare l'apposizione di condizioni

- ▶ Il predetto Sindaco ha chiesto se l'indennità di fine mandato prevista ex art. 82 T.U.E.L. può essere riconosciuta in favore del Sindaco uscente, al termine del mandato durato cinque anni, che abbia rinunciato alla sola indennità di funzione, destinata con delibere di Giunta al perseguimento di finalità pubblicistiche (ad es., manutenzione del patrimonio comunale), senza mai rinunciare espressamente all'indennità di fine mandato; e ciò con particolare riferimento all'ipotesi in cui il Consiglio comunale abbia proceduto, di anno in anno, all'accantonamento dell'indennità di fine mandato.

Il deciso della sezione



- ▶ INNANZITUTTO è preclusa al Sindaco la possibilità di **mutare la destinazione** della propria indennità di funzione, potendo egli solo manifestare la volontà di rinunciare all'indennità stessa

Nello stesso senso



- ▶ Corte dei Conti Calabria, Sez. contr., Delibera, 18/01/2023, n. 2
- ▶ L'indennità di fine mandato prevista a favore degli amministratori locali non integra una remunerazione autonoma e aggiuntiva rispetto a quella percepita nel corso del mandato, ma una sorta d'indennità differita che presenta affinità con il trattamento di fine rapporto, al pari del quale è parametrato alla misura del trattamento percepito rispettivamente nel corso del mandato e in servizio. L'indennità di fine mandato deve, pertanto, corrispondere a quella effettivamente erogata e va proporzionalmente ridotta nell'ipotesi in cui nel corso del mandato abbia subito una decurtazione, qualunque ne sia stata la ragione e, quindi, non solo, quella della rinuncia, ma anche, ad esempio, quella del suo dimezzamento per il cumulo d'indennità di funzione (art. 82, comma 5, TUEL). Ne deriva, altresì, che nulla spetterebbe a tale titolo nell'eventualità di mancata percezione dell'indennità di funzione per opzione alla percezione di altre indennità ovvero per rinuncia totale. E', pertanto, da escludere la possibilità che detta indennità di fine mandato possa essere parametrata a quella teorica spettante agli amministratori locali in base alle disposizioni legislative.

- ▶ Sez. L - , Ordinanza n. 14510 del 28/05/2019
- ▶ Il diritto alla liquidazione del t.f.r., nonostante l'avvenuto accantonamento delle somme, non può ritenersi entrato nel patrimonio del lavoratore prima della cessazione del rapporto, sicché per il dipendente ancora in servizio costituisce un diritto futuro, la cui rinuncia è radicalmente nulla, per mancanza dell'oggetto, ai sensi dell'art. 1418, comma 2, e dell'art. 1325 c.c. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che, con riguardo a un rapporto di lavoro cessato il 31 gennaio 2008, aveva ritenuto valida la rinuncia all'integrazione del t.f.r. effettuata il 10 gennaio 2008 sul rilievo che vi fosse una "sostanziale contestualità" tra i due momenti).

- ▶ L'alternativa è incassare la indennità e immediatamente dopo donarla al comune con un vincolo di destinazione

La “rinuncia” all’indennità di fine mandato



- ▶ L’art. 10 del summenzionato D.M. n. 119/2000 chiarisce che, a fine mandato, “l’indennità dei sindaci e dei presidenti di provincia è integrata con una somma pari ad una indennità mensile **spettante** [ATTENZIONE, spettante, non PERCEPITA] per 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotta per periodi inferiori all’anno”. Dunque, dal tenore testuale della norma di rango secondario si evince chiaramente che non esiste una indennità di fine mandato ontologicamente autonoma dall’indennità di funzione

- ▶ Applicazione agli atti unilaterali a contenuto patrimoniale (come la rinuncia) le norme sui contratti (1324 c.c.)

Casistica



- ▶ Le dimissioni del pubblico impiegato, pur essendo negozi giuridici, non tollerano l'apposizione di condizioni alcune, essendo la loro funzione incompatibile con la funzione di certezza cui sono preordinate le dimissioni (C. St. 23.5.1997, n. 539)
- ▶ Si applicano alle dimissioni del lavoratore le norme in tema di vizi della volontà di cui agli artt. 1428, 1429, n. 4, 1431 (C. 7629/1996)
- ▶ Si applicano altresì le norme relative alla violenza come vizio della volontà

- ▶ Si applica al licenziamento la disciplina di cui all' art. 1345; il licenziamento viziato da motivo illecito (nel caso di specie era stato determinato dal rifiuto del lavoratore di sottoscrivere una dichiarazione dalla quale risultava l'inesistenza del rapporto di lavoro subordinato) è nullo (T. Roma 19.10.1995).
- ▶ Al licenziamento si applicano le norme di interpretazione dei contratti.
- ▶ Deve ritenersi applicabile la disciplina dettata dall' art. 1399; il licenziamento proveniente da un organo della società sfornito del potere di rappresentanza può essere successivamente ratificato dall'organo rappresentativo

1371 del c.c.



- ▶ Qualora, nonostante l'applicazione delle norme contenute in questo capo, il contratto rimanga oscuro, esso deve essere inteso nel senso meno gravoso per l'obbligato, se è a titolo gratuito, e nel senso che realizzi l'equo contemperamento degli interessi delle parti, se è a titolo oneroso

- ▶ Il senso meno gravoso è incidere quanto meno possibile sulla rinunzia, e, quindi, considerarla di stretta interpretazione, e, quindi, non estenderla alla indennità di fine mandato

Particolari ipotesi

- ▶ Erogazione di indennità fine mandato annualmente.
- ▶ Perché no?



vice sindaco facente funzioni



- ▶ per quanto riguarda i poteri del vicesindaco, nei casi di sostituzione del sindaco, il Consiglio di Stato (Sez. I, par. n. 501 del 14.6.2001) ha ritenuto che *'la preposizione di un sostituto all'ufficio o carica in cui si è realizzata la vacanza, implica di norma l'attribuzione di **tutti i poteri spettanti al titolare, con la sola limitazione temporale** connessa alla vacanza stessa'*.
- ▶ Quindi attribuzione della indennità, totale o parziale a seconda del tipo di attività lavorativa

- ▶ Se il mandato finisce durante il mese, secondo me il mese si calcola se supera 15 giorni, **in analogia** con il c.c..
- ▶ Vedere 2120 c.c.
- ▶ In ogni caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato, il prestatore di lavoro ha diritto a un trattamento di fine rapporto. Tale trattamento si calcola sommando per ciascun anno di servizio una quota pari e comunque non superiore all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5. La quota è proporzionalmente ridotta per le frazioni di anno, **computandosi come mese intero le frazioni di mese uguali o superiori a 15 giorni.**

Rielezione sindaco e posticipo



- ▶ Se il sindaco viene rieletto, il posticipo del primo quinquennio alla fine del secondo me è possibile, ma con il consenso dello stesso.
- ▶ La lett. f) dice *previsione dell'integrazione dell'indennità dei sindaci e dei presidenti di provincia, a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato.*
- ▶ Per fine mandato si deve intendere la fine di ogni ciclo

Le responsabilità

- ▶ Le assunzioni in concomitanza con le elezioni.
- ▶ Il deciso di Marche nr. 2 del 2024



- ▶ L'erroneo calcolo e quindi la percezione di una somma in più

▶ Le mancate riduzioni

Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 14/08/2023, n. 24615 (rv. 668615-01)



Ai fini dell'insorgenza dell'obbligo, per l'amministrazione locale, di versare la **contribuzione** in relazione ai liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive, ex art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, **non è necessaria l'integrale sospensione dell'attività libero-professionale**, dovendosi ritenere che il riferimento, contenuto nel citato comma, "allo stesso titolo previsto dal comma 1", quale presupposto del versamento, valga solo ad individuare la natura di quest'ultimo (e cioè per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi), e non anche a richiamare la condizione, sempre prevista dal predetto comma 1, dell' "l'aspettativa non retribuita" per tutto il periodo del mandato, potendo la condizione in questione riguardare esclusivamente i "lavoratori dipendenti"; tale interpretazione, inoltre, risponde alla "ratio" della disciplina, volta ad attuare il principio di cui all'art. 51, comma 3, Cost. di sostegno dell'ordinamento ai soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive, cui deve essere garantito il diritto di dedicare, ad esse, il tempo necessario al loro adempimento, senza pregiudizio delle relative prerogative previdenziali e assistenziali. (Rigetta, CORTE D'APPELLO L'AQUILA, 21/09/2017)

Art. 86, comma 1



- ▶ 1. L'amministrazione locale prevede **a proprio carico**, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci, per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e per gli assessori 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 ai sensi del presente testo unico**. La medesima disposizione si applica per i presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni e per i presidenti delle aziende anche consortili fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 81.
- ▶ PUBBLICI DIPENDENTI

Comma 2



- ▶ 2. Agli amministratori locali **che non siano lavoratori dipendenti** e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di **una cifra forfetaria annuale**, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfetarie in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico.

Ancora

Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 05/07/2024, n. 18396

- ▶ L'art. 86 del D.Lgs. n. 267/2000 stabilisce che il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi per gli amministratori locali, **che non siano lavoratori dipendenti**, è a carico dell'amministrazione locale e ha la medesima "causale" di quello previsto per i lavoratori subordinati. Tale disposizione risponde al principio costituzionale di sostegno previsto dall'art. 51, co. 3, Cost., garantendo ai soggetti impegnati in funzioni pubbliche elettive la necessaria tutela previdenziale e assistenziale senza pregiudicare la loro attività lavorativa.

Il caso trattato

- ▶ La Corte d'appello di L'Aquila ha respinto il gravame del Comune di L'Aquila e confermato la decisione di primo grado di accertamento del diritto dell'avv.to A.A. a conseguire, durante lo svolgimento dell'incarico pubblico di Presidente del Consiglio comunale, il versamento contributivo in favore della Cassa forense, ai sensi dell'art. 86 TUEL (D.Lgs. n.267/00).
- ▶ Della decisione ha chiesto la cassazione il Comune di L'Aquila, con un unico motivo, cui ha opposto difese, con controricorso, il professionista che ha depositato memoria illustrativa.
- ▶ Chiamata la causa all'adunanza camerale, il Collegio ha riservato il deposito dell'ordinanza nel termine di giorni sessanta.

- ▶ E' chiaro che se paga l'amministratore in pendenza di un giudizio davanti al giudice civile sulla debenza del pagamento, alla fine se la giudice ordinario decide per l'obbligo di pagamento, l'ente dovrà rimborsare l'amministratore

Art. 14. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali



- ▶ 1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano con riferimento a tutti i propri componenti, i seguenti documenti ed informazioni:
 - ▶ a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
 - ▶ b) il curriculum;
 - ▶ **c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;**
 - ▶ d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
 - ▶ e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
 - ▶ f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.

- ▶ Quindi se si chiude partita IVA non si è più (probabilmente) lavoratore autonomo e cessa l'obbligo

La sanzione



Art. 4, comma 6, dlgs nr. 149 del 2011



In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, **al sindaco** e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale **è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti**. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

- ▶ Corte dei Conti, Sez. III App., 30/09/2022, n. 322
- ▶ In assenza di apposite previsioni legislative, la competenza ad irrogare la sanzione conseguente all'omessa pubblicazione sul sito dell'Ente della relazione di fine mandato, ai sensi dell'art. 4, del D.Lgs. n. 149/2011, deve essere individuato secondo le regole vigenti in materia di sanzioni amministrative, vale a dire secondo quanto disposto dalla Legge n. 689/1981; conseguentemente, non può sussistere la giurisdizione della Corte dei conti, con azione promossa dalla Procura contabile, fermo restando il potere (vincolato e necessitato) dell'Amministrazione di appartenenza di applicare in concreto la sanzione.

I gettoni di presenza, art. 82



- ▶ 2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, **un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni.** In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8. Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente. In nessun caso gli oneri a carico dei predetti enti per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici possono mensilmente superare, per ciascun consigliere circoscrizionale, l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente.

- ▶ Qui parliamo non di una indennità, che è simile allo stipendio, ma a un gettone, che è simile ad un rimborso spese.
- ▶ Quindi maggiore elasticità nella rinuncia.
- ▶ Maggiore libertà nella determinazione, rimessa al consiglio comunale