

RELAZIONE BIENNALE
SULLE SPESE SOSTENUTE PER ASPETTATIVE,
INDENNITÀ E RIMBORSI AGLI AMMINISTRATORI
DEGLI ENTI LOCALI
(Anni 1991-1992)

PREMESSA

E' contenuta in questa pubblicazione la quarta relazione al Parlamento - predisposta dal Ministero dell'interno - sulle spese sostenute dagli enti locali negli anni 1991 e 1992 per corrispondere ai propri amministratori le indennità ed i rimborsi previste dalla normativa in vigore, la legge 27 dicembre 1985 n. 816.

Il fine, come emerge dalla norma di delega, l'articolo 21 della citata legge 816/85, è quello di fornire alle Camere un indice della evoluzione della spesa nelle sue diverse componenti, e ciò sia mediante l'esame dei dati relativi al biennio 1991/92, sia mediante il raffronto con i risultati dell'indagine svolta per il quadriennio 1987/90 ed oggetto di precedenti relazioni.

Il considerevole lasso di tempo intercorso tra il periodo preso in esame e la pubblicazione del rapporto è dovuto alla esigenza di ottenere una quantità di dati oggettivamente sufficienti (e quindi validi), sì che le stime effettuate, assolutamente necessarie in mancanza della totalità dei dati, possano essere considerate valide approssimazioni e non arbitrarie deduzioni.

Questa pubblicazione, in virtù del corredo di tabelle e grafici, si propone come un'agile guida, capace di soddisfare sia l'esigenza di una visione globale del fenomeno di spesa sia l'analisi minuta della spesa stessa, utilizzando all'uopo le potenzialità di una apposita banca dati installata presso il Ministero dell'interno.

1. LA NORMATIVA RECATA DALLA LEGGE 27 DICEMBRE 1985 N. 816

1.1 OGGETTO E FINALITÀ

La legge 27 dicembre 1985 n. 816, in materia di "aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali", nasce dall'esigenza di dettare un preciso quadro di riferimento, facendo propri i principi scaturenti dalle disposizioni in materia succedutesi nel tempo, in modo tale da creare un "unicum" organico.

In considerazione di tale esigenza, la legge si apre con una dichiarazione programmatica, disponendo l'articolo 1 che i cittadini, senza distinzione, chiamati a ricoprire determinate cariche elettive presso enti locali hanno diritto a fruire di aspettative e permessi, nonché indennità e rimborsi ove contemplati.

Le cariche elettive a vario titolo considerate dalla legge 816 sono :

- presidente di amministrazione provinciale;
- sindaco di comune;
- presidente di comunità montana;
- presidente e vicepresidente di comitato di gestione di USL;
- presidente di azienda municipalizzata;
- presidente di consorzio tra enti locali e loro aziende;
- consigliere provinciale o comunale;
- componente di assemblea di comunità montana;
- componente di assemblea di USL;
- componente di assemblea di consorzio tra enti locali;
- componente di consiglio di azienda municipale, provinciale o consortile;
- consigliere circoscrizionale;
- presidente, vicepresidente e componente di organo esecutivo di ente locale.

Disciplinando in modo unitario la materia si è voluto soddisfare l'esigenza di uniformità di trattamento tra lavoratori pubblici e privati, facendo sì che il diritto di disporre del tempo necessario per l'adempimento delle pubbliche funzioni non sia in contrasto con le aspettative economiche del singolo, del che è espressione anche la salvaguardia del posto di lavoro.

Gli istituti, economici e non, disciplinati dalla legge 816 riguardano il collocamento in aspettativa, l'indennità di carica (raddoppiata e non), l'indennità di presenza, la disciplina dei permessi, i rimborsi di spese sostenute e la indennità di missione.

1.2 ASPETTATIVA

Il collocamento in aspettativa è, tautologicamente, proprio dei soli lavoratori dipendenti, pubblici o privati che siano, e consente a questi soggetti di poter esplicare con efficacia il mandato affidatogli, senza, tuttavia, che tale parentesi comporti conseguenze negative nella vita lavorativa. A tal fine, il periodo trascorso in aspettativa è considerato come servizio prestato (con l'unica eccezione del lavoratore in periodo di prova).

L'aspettativa può qualificarsi come retribuita o non retribuita. Occorre allo scopo evidenziare che l'articolo 2 della legge 816, rubricato "collocamento in aspettativa", pone una disciplina positiva della sola aspettativa non retribuita. Tuttavia, in virtù del richiamo espresso contenuto nell'articolo 18 della medesima legge, i dipendenti pubblici eletti alle cariche in precedenza elencate, i quali al momento dall'entrata in vigore della legge 816/85 (25 gennaio 1986), godevano del trattamento economico previsto dall'articolo 3 della legge 12 dicembre 1966 n. 1078 (aspettativa retribuita), conservano a loro richiesta tale trattamento in caso di successivi rinnovi dello stesso mandato.

Pertanto, a tali soggetti (il cui numero andrà via via riducendosi) spetta un trattamento economico almeno pari a quello stipendiale netto previsto nell'Amministrazione pubblica di appartenenza.

Per i soli lavoratori dipendenti eletti negli organi esecutivi degli enti per i quali la legge 816 prevede il raddoppio dell'indennità di carica, in caso di collocamento in aspettativa non retribuita, ove il datore di lavoro sia un ente pubblico gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi sono versati ai rispettivi istituti dal datore di lavoro pubblico ed a questi rimborsati dall'ente presso il quale il lavoratore posto in aspettativa esercita il mandato, mentre ove il datore di lavoro sia privato il versamento dei predetti oneri è subito a carico dell'ente locale, il quale è tenuto inoltre al rimborso della quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto (entro i limiti di un dodicesimo dell'indennità di carica annua erogata dall'ente, con l'eventuale residuo a carico dell'eletto).

1.3 INDENNITÀ DI CARICA

La legge 816 definisce i **limiti massimi** entro cui può essere attribuita l'indennità di carica, in ragione della qualifica ricoperta dal soggetto nell'ente locale.

Gli importi, come evidenziato dalle tabelle che si riportano alla fine del paragrafo, sono identici per gli anni 1991 e 1992 e sono stati fissati dal D.M. 2 aprile 1991. Con tale provvedimento è stato disposto l'aumento del 10 per cento della misura delle indennità a decorrere dal 1 gennaio 1991 e per il triennio 1991, 1992 e 1993.

Ove l'indennità viene corrisposta nei limiti definiti dalla legge (e riportata nelle allegate tabelle) può definirsi semplice o indennità di carica **non raddoppiata**.

La legge dispone, invece, il **raddoppio** dei limiti massimi dell'indennità di carica attribuibile ove il percettore sia un lavoratore autonomo o sia collocato in aspettativa non retribuita e rientri in una delle seguenti categorie :

- sindaco in comune con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- assessore comunale delegato o anziano in comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti;
- assessore effettivo o supplente in comune con popolazione compresa tra 50.000 e 250.000 abitanti;
- presidente di amministrazione provinciale;
- assessore provinciale effettivo o supplente;
- presidente di azienda speciale di ente territoriale con più di 50 dipendenti;
- presidente di consorzio tra enti locali o loro aziende con più di 50 dipendenti.

Il modello di rilevazione compilato dagli enti distingue le due ipotesi, indennità di carica semplice e raddoppiata, ed anche le elaborazioni contenute nella presente relazione conservano tale distinzione.

La legge attribuisce al presidente di amministrazione provinciale ed al sindaco di comune l'indennità di carica in ragione del numero degli abitanti residenti nel territorio dell'ente, secondo le tabelle allegate. L'indennità è attribuita poi ad altri soggetti, parametrata su quella spettante al presidente della provincia ed al sindaco.

Così, infatti, è prevista per gli assessori comunali (vedi tabella a fine paragrafo) e per gli assessori provinciali, la cui indennità è pari al 65 per cento di quella propria del presidente dell'amministrazione provinciale. Per il presidente di azienda speciale o di consorzio l'indennità è pari al 65 per cento di quella spettante - per l'azienda - al sindaco o presidente dell'ente locale da cui essa dipende e - per il consorzio - al sindaco del comune consorziato più popoloso. Per i componenti di organi esecutivi di aziende o consorzi l'indennità è pari al 40 per cento di quella prevista per il presidente.

La legge n. 816 del 1985 non ha innovato in tema di attribuzione di indennità di carica ai presidenti dei consigli circoscrizionali, per i quali, pertanto, ai sensi della legge 18 dicembre 1979 n. 632, spetta una indennità di carica sino all'80 per cento di quella spettante agli assessori del comune di cui è parte la circoscrizione, ma solo ove il comune abbia una popolazione superiore a 100.000 abitanti o sia capoluogo di provincia o, infine, allorché al consiglio circoscrizionale siano state conferite funzioni deliberative.

1.4 INDENNITÀ DI PRESENZA

Diversa funzione è, invece, assolta dall'**indennità di presenza**, in quanto legata non alla carica ricoperta ma alla effettiva partecipazione alle sedute di organi collegiali.

Per tali motivi è prevista solo per i consiglieri comunali e provinciali - in ragione della dimensione demografica dell'ente - sia per le sedute dei rispettivi consigli che per quelle di commissioni consiliari permanenti (vedi tabella a fine paragrafo).

La norma prevede, poi, la facoltà - per i consigli comunali e provinciali - di concedere una indennità di presenza, non superiore a quella prevista per i consiglieri, anche per le sedute di consigli tributari e di commissioni comunali o provinciali previste per legge.

I tre tipi di indennità di presenza considerati (per seduta consiliare, per seduta di commissione permanente, per seduta di commissione tributaria o commissione previste per legge) non sono cumulabile tra loro nell'ambito della medesima giornata.

In virtù delle disposizioni rimaste in vigore della citata legge 632 del 1979, ai consiglieri circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, ovvero capoluogo di provincia, spetta una indennità di presenza, per l'effettiva partecipazione alle riunioni dei consigli circoscrizionali formalmente convocate, in misura non superiore al 50 per cento di quella attribuita ai consiglieri del comune.

Stabilisce, infine, la legge (art. 12) che ai componenti di organi esecutivi di comuni, province e loro aziende e consorzi, cui non spetti alcuna indennità di carica, è corrisposta una indennità di presenza pari a quella prevista per i componenti dei rispettivi consigli e assemblee degli enti da cui dipendono.

1.5 PERMESSI

L'articolo 4 della legge n. 816 del 1985 disciplina, quale alternativa alla domanda di aspettativa, la materia dei permessi, ossia del diritto del lavoratore eletto a cariche pubbliche di assentarsi dal posto di lavoro per il tempo all'uopo occorrente.

Le ore oppure le giornate di permesso sono, di norma, **retribuite**. Per i lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici il relativo onere economico, da rimborsare al datore di lavoro su richiesta di questi, grava sull'ente od organismo in cui i soggetti sono stati eletti.

La misura dei permessi varia in funzione della carica ricoperta e/o dell'incombenza da assolvere. In base a tali criteri i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di assentarsi per l'intera giornata ove sia convocato il consiglio, mentre i membri di altri enti od organismi - unità sanitarie locali, comunità montane, associazioni e consorzi tra enti locali, consigli delle aziende municipali, provinciali e consortili, consigli circoscrizionali, commissioni consiliari formalmente istituite - hanno diritto a permessi limitati alle sole riunioni degli organi degli enti di appartenenza.

Una posizione particolare è attribuita, inoltre, in ragione della carica ricoperta, agli eletti nelle giunte provinciali e municipali, ai presidenti e vice presidenti delle giunte esecutive delle comunità montane, ai presidenti e vice presidenti dei comitati di gestione delle UU.SS.LL., ai presidenti e vice presidenti di aziende municipalizzate o provinciali con più di 50 dipendenti.

Tali soggetti hanno diritto, oltre ai permessi di cui sopra (per l'intera giornata o per il tempo occorrente per la partecipazione alle riunioni dell'organo di appartenenza), ad assentarsi per complessive 24 ore mensili per l'esercizio delle altre funzioni che agli stessi competono. Il limite è elevato a 48 ore per il sindaco ed il presidente dell'amministrazione provinciale.

Ove i permessi stabiliti dalla legge non siano sufficienti per l'espletamento del mandato, l'ultimo comma dell'articolo 4 prevede la facoltà, per tutti gli eletti senza distinzione di carica, di usufruire di ulteriori 24 ore mensili di permessi non retribuite.

1.6 RIMBORSI DI SPESE E INDENNITÀ DI MISSIONE

I rimborsi delle spese di viaggio nonché l'indennità di missione sono percepiti dai soggetti indicati nell'articolo 13 della legge n. 816 del 1985 ove si rechino

fuori dell'ambito territoriale di competenza per ragioni del loro mandato. I soggetti sono :

sindaci, presidenti delle amministrazioni provinciali, delle comunità montane, dei comitati di gestione e di assemblea delle UU.SS.LL., dei consigli di amministrazione delle aziende municipali, provinciali e consortili, dei consorzi, i componenti gli organi di tali enti purché formalmente e specificatamente delegati dai rispettivi sindaci o presidenti.

Ai cittadini che ricoprono cariche elettive, e risidenti al di fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente, spetta il solo rimborso delle spese di viaggio, entro i limiti del territorio provinciale, in occasione di sedute degli organi assembleari o per la presenza necessaria per lo svolgimento di funzioni proprie o delegate.

1.7 DIVIETO DI CUMULO

La legge prevede l'impossibilità di percepire cumulativamente l'indennità di carica e quella di presenza per la partecipazione a sedute di organi consiliari del medesimo ente; del pari non possono essere cumulate più indennità di carica.

I parlamentari (nazionali ed europei) ed i consiglieri regionali, pur ricoprendo cariche elettive, non possono godere della relativa indennità di carica : ad essi spetta unicamente l'indennità di presenza per l'effettiva partecipazione alle sedute.

1.8 AGGIORNAMENTO DELLE INDENNITÀ

L'articolo 15 della legge 816 prevede l'aggiornamento triennale dei limiti massimi delle indennità (di carica e di presenza), entro il limite del 10 per cento per ciascun anno del triennio.

Tale adeguamento è attuato con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro.

Il primo provvedimento di tal genere è stato adottato con D.M. 11 aprile 1988 (pubblicato sulla G.U. n. 103 del 4 maggio 1988) il quale ha disposto l'aumento dei limiti massimi delle indennità nella misura complessiva del 10 per cento per il triennio 1988/1990, a decorrere dal 1 gennaio 1988.

Successivamente il D.M. 2 aprile 1991 (pubblicato sulla G.U. 18 aprile 1991, n. 91) ha disposto l'ulteriore aumento dei suddetti limiti massimi nella misura

complessiva del 10 per cento a partire dal 1 gennaio 1991, per il triennio 1991/1993.

Gli importi delle indennità, validi per i due anni 1991 e 1992, sono riepilogati nei prospetti che seguono.

INDENNITÀ DI CARICA DEL SINDACO

COMUNE PER FASCIA DEMOGRAFICA				INDENNITÀ SINO A LIRE
ino	a	3.000 abitanti		484.000
da	3.001	a	5.000 abitanti	726.000
da	5.001	a	30.000 abitanti	968.000
da	30.001	a	50.000 abitanti	1.089.000
da	50.001	a	100.000 abitanti	(*) 1.331.000
da	100.001	a	250.000 abitanti	(**) 1.573.000
da	250.001	a	500.000 abitanti	(***) 1.815.000
	oltre	500.000 abitanti		2.420.000

INDENNITÀ DI CARICA DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA

PROVINCIA PER FASCIA DEMOGRAFICA			INDENNITÀ SINO A LIRE
sino		250.000 abitanti	1.331.000
da	250.001	500.000 abitanti	1.573.000
da	500.001	1.000.000 abitanti	1.815.000
	oltre	1.000.000 abitanti	2.178.000

(*) la medesima indennità è attribuita al sindaco di comune capoluogo di provincia con popolazione sino a 50.000 abitanti

(**) la medesima indennità è attribuita al sindaco di comune capoluogo di provincia con popolazione da 50.001 a 100.000 abitanti

(***) la medesima indennità è attribuita al sindaco di comune capoluogo di provincia con popolazione superiore a 250.000 abitanti

INDENNITÀ DI CARICA DEGLI ASSESSORI COMUNALI

(parametrata a quella percepita dal Sindaco)

COMUNE PER FASCIA DEMOGRAFICA				INDENNITÀ
da	5.001	a	50.000 abitanti	sino al 45 %
da	50.001	a	250.000 abitanti	pari al 60 %
		oltre	250.000 abitanti	pari al 65 %

INDENNITÀ DI PRESENZA DEI CONSIGLIERI COMUNALI

COMUNE PER FASCIA DEMOGRAFICA				INDENNITÀ SINO A LIRE
	sino	a	30.000 abitanti	18.150
da	30.001	a	250.000 abitanti	30.250
da	250.001	a	500.000 abitanti	48.400
		oltre	500.000 abitanti	84.700

INDENNITÀ DI PRESENZA DEI CONSIGLIERI PROVINCIALI

PROVINCIA PER FASCIA DEMOGRAFICA				INDENNITÀ SINO A LIRE
	sino	a	250.000 abitanti	30.250
da	250.001	a	500.000 abitanti	36.300
da	500.001	a	1.000.000 abitanti	60.500
		oltre	1.000.000 abitanti	84.700

2. IL SISTEMA DI RILEVAZIONE DEI DATI

I dati scaturenti dalle relazioni biennali hanno lo scopo dichiarato di fornire al Parlamento gli elementi necessari per l'evoluzione della spesa sostenuta dagli enti locali per i propri amministratori a titolo di indennità e rimborsi.

Tuttavia occorre evidenziare che il regolare e corretto afflusso di dati è sostanzialmente rimesso alla buona volontà degli enti locali, nei cui confronti il Ministero dell'interno non ha alcun reale strumento coattivo.

A tale situazione questi uffici hanno cercato di porre rimedio sollecitando più volte gli enti locali per il tramite delle Prefetture (od uffici corrispondenti), sì da raccogliere un numero sufficiente di dati. Questo risultato può ben dirsi raggiunto, posto che per gli anni 1991 e 1992, oggetto della presente relazione, la percentuale complessiva dei dati è sufficiente a fornire risultati attendibili (v. tabelle dal n. 3 al n. 12 sub appendice A), ma ciò è stato possibile solo a scapito della celerità dei tempi di elaborazione.

L'articolo 21 della legge 816 del 1985 prevede, infatti, che gli enti, utilizzando gli specifici modelli all'uopo predisposti, provvedano a trasmettere - entro un mese dall'approvazione del conto consuntivo - i dati finanziari alle Prefetture, le quali, a loro volta, inviano il riepilogo dei dati al Ministero dell'interno entro il 30 settembre di ogni anno.

Quanto testé detto sta a significare che, seguendo la lettera della legge, entro la fine del 1993 questo ufficio avrebbe dovuto essere in possesso dei dati necessari alla stesura della presente relazione. In realtà l'invio dei moduli relativi al biennio 1991/92 è stato molto diluito nel tempo, sino al momento della stesura dell'attuale rapporto : una (consistente) parte di enti locali ha adempiuto agli obblighi di legge solo dopo ripetute sollecitazioni, ben oltre i tempi previsti dalla legge.

Gli enti locali i cui dati non sono presenti nella relazione, e che sono indicati nelle elaborazioni non sono da considerarsi "tout court" inadempienti. Vi sono compresi, infatti, sia gli enti i cui dati non sono pervenuti (per inadempienza od altro) a questo Ministero, sia gli enti i cui dati, anche se pervenuti, non sono utilizzabili (perché aggregati ad altri o palesemente errati).

Il modulo predisposto per la rilevazione dei dati (appendice B) viene trasmesso a tutti gli enti locali interessati per il tramite delle Prefetture. I dati rilevati riguardano :

- denominazione dell'ente;