

# CAMERA DEI DEPUTATI

 N. 4412

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FABBRI, MARCHI, D'OTTAVIO, BARUFFI, LUCIANO AGOSTINI, AMATO, BENI, BERGONZI, PAOLA BOLDRINI, BRAGA, CAROCCI, CARRA, CASELLATO, COMINELLI, DE MARIA, D'INCECCO, FAMIGLIETTI, GASPARINI, GIACOBBE, GUERRA, INCERTI, IORI, PATRIZIA MAESTRI, MARANTELLI, MAZZOLI, MONTRONI, PAGANI, PICCIONE, PREZIOSI, ROCCHI, ROMANINI, RUBINATO, GIOVANNA SANNA, SIMONI, VALERIA VALENTE, VENTRICELLI**

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di *status* degli amministratori locali

*Presentata il 6 aprile 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 51 della Costituzione prevede che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

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 ».

Tale disposizione ha lo scopo di garantire all'eletto la possibilità di svolgere il proprio mandato avendo a disposizione un tempo minimo necessario e senza il timore di dover rinunciare a una fonte di sostentamento futuro per sé e per la propria famiglia; se tale diritto non fosse garantito, chi non potesse disporre dei mezzi economici necessari ben difficilmente potrebbe concorrere per l'elezione a una carica pub-

blica, negando di fatto il principio di eguaglianza tra i cittadini sancito nel primo comma dell'articolo 51 della Costituzione.

Coerentemente con quanto previsto dalla Costituzione, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito « TUEL », all'articolo 77, comma 1, ribadisce che: « 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 ». A tale fine, la parte prima, titolo III, capo IV, del TUEL si pone l'obiettivo di disciplinare il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali (articolo 77, comma 2).

Al secondo periodo dello stesso comma 2 dell'articolo 77 si chiarisce, inoltre, che « Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, 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, nonché i componenti degli organi di decentramento ».

Il diritto/dovere di contribuire al funzionamento delle istituzioni democratiche non può, quindi, essere inficiato direttamente o indirettamente da motivi di reddito e disponibilità di tempo. Deve infatti essere garantito a chiunque l'accesso alle cariche pubbliche, sicuramente con spirito di servizio e senza aspirazioni di arricchimento personale, ma creando le condizioni perché sia possibile riservare del tempo di lavoro allo svolgimento dell'incarico istituzionale preservando il diritto al rientro nel proprio posto di lavoro (dipendente o autonomo) alla fine dell'incarico.

Il riordino istituzionale che il Parlamento ha disposto negli ultimi anni sta richiedendo, sempre più, agli amministra-

tori locali di svolgere bene il proprio ruolo non solo nei comuni in cui si sono stati eletti, ma in sinergia con i comuni confinanti (le unioni di comuni) e in ruoli di coordinamento e di codecisione in ambiti di area vasta (città metropolitane e province) o in ambiti ottimali di gestione. La dimensione territoriale in cui si esercita l'azione amministrativa, la diminuzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali operata con l'articolo 2, comma 185, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che ha iniziato a produrre i suoi effetti a partire dalle elezioni amministrative del 2014 e i cui contenuti non sono stati completamente superati con la legge n. 56 del 2014, cosiddetta legge Delrio, nonché il ruolo più pregnante di coordinamento delle politiche locali su area vasta e di concertazione e codecisione su pianificazione, programmazione e gestione sovra-comunale operata tra più interlocutori istituzionali hanno attribuito a sindaci e assessori comunali di piccoli o medi comuni (sono 5.568 i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, 1.187 quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti, 6.754 con popolazione fino a 10.000 abitanti – dati Comuniverso), maggiori oneri e responsabilità e, se fino a qualche anno fa, questi amministratori potevano svolgere il proprio ruolo amministrativo conservando il proprio lavoro, dipendente o autonomo, oggi sempre più sono costretti a valutare la necessità di optare per l'aspettativa o l'interruzione dal lavoro, così come per i consiglieri provinciali e metropolitani risulta evidente la necessità di usufruire di ore di distacco retribuito dal lavoro per poter svolgere contemporaneamente il ruolo di consigliere comunale e di consigliere delegato nella città metropolitana o provincia, non solo per la mera partecipazione agli organi ma anche per la corretta attività di coordinamento.

Gli ordinamenti previdenziali e di assistenza sanitaria degli amministratori eletti negli stati del nord-ovest dell'Europa sono più protettivi di quelli adottati negli Stati dell'est e del sud dell'Europa. Lo statuto previdenziale e sociale è regolato, nella maggior parte degli Stati, dalle stesse con-

dizioni che sono praticate per gli altri lavoratori, sia nei Paesi in cui la materia è disciplinata da leggi statali o regionali, sia in quelli che hanno autonomia decisionale e finanziaria. In generale le condizioni per le coperture previdenziali e sociali sono per i consiglieri comunali diverse da quelle previste per il sindaco, per il quale l'impegno nell'attività pubblica viene considerato esclusivo o prevalente e quindi dotato di coperture assicurative e previdenziali totali. Il nostro ordinamento ha finora riconosciuto a carico dell'ente la copertura finanziaria dell'onere contributivo previdenziale per le cariche che comportano più elevato impegno di tempo, come organi monocratici o collegiali con funzioni esecutive.

La legge Delrio ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre a una nuova disciplina in materia di unione e fusione di comuni. Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane del Paese; il loro territorio corrisponde a quello delle rispettive precedenti province. La legge definisce, altresì, il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana. Sono organi della città metropolitana: il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo (se lo statuto metropolitano non ha optato per l'elezione diretta del sindaco nei casi previsti dalla legge); il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per il quale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri comunali; la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana. Per quanto riguarda il riordino delle province, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana, essendo anch'esse divenute enti di secondo grado e con le stesse caratteristiche rispetto all'elettorato attivo e passivo. Sono organi della provincia: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. La legge definisce, altresì, le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, ricono-

scendo un contenuto più ampio alle prime, e inoltre delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

Tra il 12 ottobre 2016 e l'11 gennaio 2017 si sono svolte le elezioni di secondo grado dei presidenti e dei consigli in 71 province:

7 province hanno eletto presidente e consiglio con nuovo sistema (prima di ottobre);

9 province hanno rinnovato presidente e consiglio (dopo ottobre);

55 province hanno rinnovato solo il consiglio.

A partire dal 2016, pertanto, ci sono 16 nuovi presidenti di provincia, di cui 7 eletti per la prima volta con il sistema di elezione di secondo grado e 9 eletti per la seconda volta, a seguito di decadenza o dimissioni del presidente o del sindaco che era stato eletto. Dei 16 nuovi presidenti eletti con sistema di elezione di secondo grado, 4 sono sindaci del comune capoluogo. Inoltre nelle elezioni che si sono svolte tra il 2016 e il 2017, sono stati eletti nel complesso 842 consiglieri provinciali (Fonte Unione delle province d'Italia).

La legge Delrio, come ricordato, prevede quali organi della città metropolitana il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (articolo 1, comma 7), quali organi della provincia il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci (articolo 1, comma 54) e che tutti gli incarichi siano svolti a titolo gratuito.

La legge Delrio ha sia cancellato le giunte metropolitane e provinciali, quali organi collegiali degli enti suddetti, che introdotto una nuova figura istituzionale, quella del consigliere delegato, che di fatto svolge il ruolo del «vecchio assessore», rispetto alle materie oggetto di delega.

Il sindaco metropolitano può assegnare deleghe al vicesindaco e, nei casi e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri metropolitani (articolo 1, comma 41).

Nelle nuove province il presidente può assegnare deleghe a consiglieri provinciali

secondo quanto previsto dallo statuto (articolo 1, comma 66).

Nel TUEL si continua a parlare di giunte metropolitane e provinciali, mentre non c'è alcun riferimento alla nuova figura istituzionale del consigliere delegato. Si ritiene quindi opportuno, con la presente proposta di legge, modificare il TUEL per introdurre la figura del consigliere delegato metropolitano e provinciale e al contempo chiarire che gli articoli 79, 80, 84, 85, e 86 dello stesso TUEL sono ad essi applicabili, al fine di riconoscere loro il tempo necessario per svolgere compiutamente il ruolo di supporto al sindaco metropolitano o al presidente della provincia nelle materie affidate e di coordinamento con gli altri sindaci o interlocutori istituzionali per materia.

Mentre è chiaro che il consigliere metropolitano e provinciale possono usufruire di permessi retribuiti per partecipare alle sedute dell'organo a cui appartiene (articolo 79, comma 1, richiamato dall'articolo 80 del TUEL, fatto salvo dalla legge Delrio), è lasciato a un'interpretazione indiretta che i consiglieri delegati abbiano ulteriori permessi retribuiti per l'esercizio del loro mandato, sia di raccordo con il sindaco metropolitano o con il presidente della provincia, che con il territorio e i vari *stakeholders* (previsto dall'articolo 79, comma 5).

Con la presente proposta di legge si intende chiarire che anche i consiglieri e i capogruppo (che non necessariamente sono sindaci in aspettativa) possano usufruire di una quota di permessi retribuiti (articolo 1) al fine di poter esercitare una piena agibilità istituzionale. I suddetti consiglieri, svolgendo funzioni di raccordo e di coordinamento per conto dei sindaci metropolitani e dei presidenti della provincia, sono infatti costretti ad assentarsi dal lavoro in periodi e in orari che non si esauriscono con le convocazioni ufficiali delle sedute degli organi istituzionali. Inoltre la funzione di coordinamento li obbliga a un dialogo costante con il territorio di riferimento dell'ente, con i tempi necessari per gli spostamenti e per l'assolvimento del compito politico. Ampliando il terreno di azione e chiedendo loro un'attività nonché un im-

pegno di tempo molto oneroso occorre altresì garantire i requisiti minimi per una piena agibilità amministrativa, in modo da poter svolgere al meglio il loro compito. Diversamente si rischia una discriminazione nonché una pesante selezione di chi potrà effettivamente permettersi di accedere alle cariche elettive, limitando tale possibilità solo a studenti, pensionati, persone agiate o con impieghi che garantiscono l'aspettativa dal lavoro con la conservazione dello stesso. Parimenti, appare evidente che a questa nuova figura istituzionale devono essere garantiti sia il rimborso delle spese di viaggio sostenute nell'esercizio del mandato (articolo 2) che i permessi retribuiti per favorire la loro partecipazione alle associazioni internazionali, nazionali e regionali tra enti locali per conto dell'ente stesso (articolo 3).

Inoltre, per gli amministratori che al momento dell'assunzione della carica elettiva negli enti locali non risultino titolari di pensione, non siano iscritti ad alcuna forma previdenziale obbligatoria, ovvero risultino senza occupazione, l'amministrazione locale provvede al pagamento di una cifra forfetaria annuale presso la Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. A coloro che sono iscritti in via esclusiva a un fondo di previdenza complementare viene data invece la facoltà di mantenere l'iscrizione al fondo, proseguendo volontariamente il pagamento della quota a proprio carico, mentre l'amministrazione locale sarà tenuta al pagamento della quota spettante in analogia al datore di lavoro. Inoltre viene concessa agli amministratori locali che nel corso del mandato non risultino iscritti ad alcun fondo previdenziale obbligatorio e abbiamo periodi non coperti da contribuzione la facoltà di riscattare, a proprio carico in via onerosa, la contribuzione per un periodo non superiore a una consiliazione effettivamente svolta, ossia cinque anni, al pari di quanto è possibile fare per il riscatto della laurea o per il periodo equivalente alla maternità, obbligatoria da parte delle donne non lavoratrici (articolo 4).

Un altro tema che si intende affrontare con questo provvedimento è quello

inerente la corresponsione del trattamento contributivo a favore degli amministratori lavoratori autonomi (articolo 5). Gli amministratori lavoratori autonomi, a differenza dei lavoratori dipendenti, non hanno la possibilità di porsi in aspettativa con la garanzia della conservazione del posto di lavoro e, nello stesso tempo, difficilmente possono sospendere completamente l'attività professionale senza evidenti ripercussioni economiche sia nell'immediato che in prospettiva.

A normativa invariata alcune sezioni regionali della Corte dei conti sono intervenute a richiedere la restituzione delle somme pagate dagli enti locali alle casse di previdenza e assistenza, determinando crescenti difficoltà per l'impegno istituzionale di amministratori non lavoratori dipendenti che svolgano attività autonoma o libero professionale ponendo nel nulla la *ratio* della previsione normativa di cui all'articolo 86, comma 2, del TUEL sugli amministratori lavoratori autonomi.

Si evidenzia, inoltre, che i lavoratori autonomi e libero professionisti, per la stessa tipologia del loro lavoro autonomo, non usufruiscono delle agevolazioni previste a favore dei loro colleghi dipendenti, quali i permessi di distacco retribuiti e non retribuiti dal lavoro, per la partecipazione alle sedute degli organi o semplicemente per lo svolgimento dell'attività amministrativa; la loro parificazione, fino alle interpretazioni restrittive del 2014 di alcune sezioni regionali della Corte dei conti, agli amministratori in aspettativa nel riconoscimento dell'indennità e dei contributi previdenziali e assistenziali era intesa a com-

pensare la non applicabilità dei permessi di distacco e la perdita di capacità economica del lavoratore autonomo o libero professionale che per garantire il proprio impegno istituzionale deve necessariamente ridurre il proprio tempo lavoro con conseguente perdita economica e con oneri a proprio carico a differenza dei colleghi dipendenti.

L'assunzione di cariche pubbliche, soprattutto all'indomani del riordino istituzionale, implica, come già ampiamente evidenziato, un coinvolgimento maggiore sia in termini di tempo che di energie. Tutto ciò può incidere inevitabilmente nello svolgimento di una professione autonoma con ripercussioni prevedibili sul reddito e sulla relativa capacità contributiva per il periodo di esercizio del mandato.

Pertanto è necessario garantire che lo svolgimento del mandato elettorale non incida negativamente sulla posizione retributiva, contributiva e previdenziale dei lavoratori (dipendenti e no) a qualsiasi livello, al fine di garantire il pari diritto e dovere di ciascun cittadino di partecipare attivamente e dare il proprio contributo alla vita istituzionale (articolo 6).

Con l'articolo 7 del provvedimento si intende ribadire che, ferma restando la gratuità delle cariche esercitate all'interno delle unioni dei comuni, restano però a carico dell'unione stessa gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del TUEL.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 79 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di permessi e licenze).*

1. All'articolo 79 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3:

1) le parole: « provinciali, metropolitani, » sono soppresse;

2) dopo le parole: « previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, » sono inserite le seguenti: « comunali, provinciali e metropolitani, nonché i consiglieri delegati delle province e delle città metropolitane »;

b) al comma 4:

1) le parole: « delle province, delle città metropolitane, » sono soppresse;

2) dopo le parole: « consorzi fra enti locali, » sono inserite le seguenti: « i consiglieri delegati delle province e delle città metropolitane »;

3) dopo le parole: « presidenti dei consigli provinciali » è inserita la seguente: « , metropolitani »;

4) dopo le parole: « i presidenti dei gruppi consiliari delle province » sono inserite le seguenti: « , delle città metropolitane »;

5) dopo le parole: « sindaci metropolitani » sono inserite le seguenti: « e delle unioni dei comuni ».

## ART. 2.

*(Modifica all'articolo 84 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000,*

*n. 267, in materia di rimborso delle spese di viaggio).*

1. Al comma 1 dell'articolo 84 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole: « organi esecutivi » sono inserite le seguenti: « o di consiglieri delegati di città metropolitane o province ».

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 85 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali).*

1. Al comma 1 dell'articolo 85 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, dopo le parole: « degli enti locali » sono inserite le seguenti: « nonché delle città metropolitane, delle province o delle unioni di comuni ».

ART. 4.

*(Modifiche all'articolo 86 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di titolari di cariche elettive negli enti locali).*

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 86 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono inseriti i seguenti:

« 2-bis. In favore degli amministratori locali che rivestono le cariche di cui al comma 1 che, al momento dell'assunzione della carica o nel corso del mandato, non risultano titolari di pensione e non sono iscritti ad alcuna forma previdenziale obbligatoria, l'amministrazione locale provvede al pagamento di una cifra forfetaria annuale, versata per quote, presso la Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

2-ter. Gli amministratori locali di cui al comma 1 che, al momento dell'assunzione della carica, sono iscritti in via esclusiva a un fondo di previdenza complementare possono mantenere l'iscrizione al fondo medesimo e proseguire volontariamente il pa-

gamento della quota a proprio carico. L'amministrazione locale è tenuta al pagamento della quota spettante al datore di lavoro.

*2-quater.* Gli amministratori locali che rivestano o abbiano rivestito le cariche di cui al comma 1 e che, nel corso del mandato, non risultino iscritti ad alcun fondo previdenziale obbligatorio e abbiano periodi non coperti da contribuzione hanno facoltà di riscattare, con oneri a proprio carico, un periodo, effettivamente svolto, non superiore a una consiliatura, applicando il metodo contributivo ».

#### ART. 5.

*(Trattamento contributivo degli amministratori lavoratori autonomi).*

1. Al comma 2 dell'articolo 86 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: « allo stesso titolo previsto dal comma 1 » sono da intendersi riferite esclusivamente all'oggetto del pagamento relativo agli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi dovuti dall'amministrazione locale alla forma pensionistica alla quale il lavoratore autonomo era iscritto o si iscrive durante lo svolgimento dell'incarico amministrativo e continua a essere iscritto alla data dell'incarico.

#### ART. 6.

*(Interpretazione autentica dell'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122).*

1. Il comma 5 dell'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, si interpreta nel senso che, fatte salve le norme vigenti in materia di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi, sono esclusi dall'applicazione dello stesso comma tutti gli incarichi eventualmente conferiti all'amministratore nell'ambito della sua attività libero professionale da enti diversi da quello di appartenenza.



## ART. 7.

*(Oneri connessi allo status degli amministratori delle unioni di comuni).*

1. Al comma 108 dell'articolo 1 della legge 14 aprile 2014, n. 56, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Restano a carico dell'unione gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti e agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi previsti dagli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ».

## ART. 8.

*(Abrogazione).*

1. Il comma 18 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è abrogato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*17PDL0052120\*