



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Rossana Rummo	Consigliere
Michela Muti	Primo referendario
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Grumo Appula (Area Metropolitana di Bari) con nota prot. 9082 del 9.7.2019 a firma del Vicesindaco «*in qualità di Sindaco F.F.*», assunta al protocollo della Sezione n. 3272 del 10.7.2019, e con nota n. 9448 del 2.7.2019 a firma del Sindaco, assunta al protocollo della Sezione n. 3368 del 17.7.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 24.7.2019, convocata con ordinanza n. 49/2019.

Premesso in

#### **FATTO**

Con le citate note, di contenuto sostanzialmente identico, è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di indennità di carica degli amministratori locali. In particolare, premesso che:

- avendo il Comune una popolazione compresa fra 10.001 e 20.000 abitanti, le indennità degli amministratori comunali, secondo la Tabella A del d.m.

- n. 119/2000, sono: *i*) € 2.893,00 per il Sindaco; *ii*) € 1.157,00 per il Vicesindaco (40% del Sindaco); *iii*) € 868,00 per gli Assessori (30% del Sindaco);
- in linea con il periodo 2010/2015, con delibera di Giunta n. 111 del 30.7.2015 e con determina dirigenziale n. 62 del 28.8.2015 l'indennità del Sindaco è stata ridotta per il quinquennio 2015/2020 del 48% rispetto alla misura del d.m. n. 119/2000, con conseguente determinazione delle citate indennità nei seguenti importi: *i*) € 1.500,00 per il Sindaco; *ii*) € 825,00 per il Vicesindaco (40% del Sindaco); *iii*) € 675,00 per gli Assessori (30% del Sindaco);
  - la citata delibera di Giunta n. 111/2015 ha altresì previsto l'ulteriore riduzione del 50% per i lavoratori dipendenti non in aspettativa non retribuita, per una spesa complessiva non superiore al totale dell'importo teorico erogabile;
  - sussiste incertezza sull'interpretazione dell'art. 82, comma 1 del d.lgs. n. 267/2000, alla luce degli orientamenti espressi dal Ministero dell'Interno (massima n. 15900/TU/00/82 del 15.12.2009) e dalla Corte dei conti (Sez. reg. contr. Puglia, delibera n. 19/PAR/2013; Sez. reg. giur. Puglia, sentenza n. 414/2015; Sez. reg. contr. Veneto, delibera n. 88/PAR/2019);

è stato chiesto di conoscere se a un componente della Giunta comunale con contratto di lavoro a tempo determinato sia possibile riconoscere l'indennità di carica intera nei periodi di costanza del rapporto di lavoro, nel rispetto della *ratio* dell'art. 82, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000; ciò in considerazione del fatto che la Giunta ha già optato per la diminuzione delle indennità dei suoi componenti al di sotto dei limiti di legge e che la natura del rapporto di lavoro a tempo determinato esclude la possibilità di fruire dell'aspettativa per il mandato elettorale, in quanto il collocamento in aspettativa si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, elemento essenziale di un rapporto di lavoro a tempo determinato.

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità

pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*». In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo le richieste da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo state formulate dal Sindaco e dal Vicesindaco, organi rappresentativi dell'Ente (ex artt. 50 e 53 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i*) presuppone l'interpretazione di disposizioni rilevanti sotto il profilo contabile, tali certamente essendo quelle relative al contenimento della spesa pubblica; *ii*) è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza; *iii*) non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature.

**2.** Passando al merito, vengono in rilievo gli artt. 81 e 82 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (TUEL), collocati nella Parte Prima, Titolo III, Capo IV («*Status degli amministratori locali*»).

L'art. 81 (rubricato «*Aspettative*») prevede che «*I sindaci, i presidenti delle province, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni di cui all'articolo 22, comma 1, i presidenti delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché i membri delle 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*» (primo periodo).

La disposizione configura un diritto (potestativo) degli amministratori locali ivi elencati che siano lavoratori dipendenti di essere collocati in aspettativa, funzionale all'attuazione del dettato costituzionale in tema di esercizio di funzioni pubbliche elettive (art. 51, comma 3, Cost.: «*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*»).

L'art. 82 (rubricato «*Indennità*») rimette a un decreto del Ministro dell'Interno – di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali – la determinazione dell'indennità di funzione, nei limiti fissati dallo stesso 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*», stabilendo che «*Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa*» (comma 1).

Il decreto ministeriale prefigurato dall'art. 82 TUEL non è stato sin qui emanato; pertanto, la disciplina in materia continua a essere quella del d.m. 4.4.2000, n. 119, con cui è stata data attuazione all'art. 23 della l. 3.8.1999, n. 265 (abrogato dall'art. 274 TUEL e ripreso nei suoi contenuti dall'art. 82 TUEL).

Come chiarito da questa Sezione, la *ratio* dell'art. 82, comma 1, TUEL è quella di «*indurre gli amministratori ad esercitare a tempo pieno il proprio mandato, diminuendo forfettariamente l'indennità loro spettante in ragione del prevedibile minore impegno che dedicherebbero all'esercizio della funzione pubblica, nel caso optino per lo svolgimento di altra attività lavorativa*» (deliberazione n. 19/PAR/2013).

**3.** A fronte del prescritto dimezzamento dell'indennità di funzione per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa, la questione posta attiene all'operatività o meno del dimezzamento nei confronti di amministratori locali che siano parte di un rapporto di lavoro a tempo determinato.

**4.** Pronunciandosi su un quesito relativo all'indennità da corrispondere a un assessore comunale svolgente attività di supplente, con contratto a tempo

determinato, presso un istituto scolastico, il Ministero dell'Interno ha chiarito che *«Poiché ratio di detta norma (art. 82, comma 1, TUEL) è quella di differenziare il trattamento economico tra i soggetti che si trovano in situazioni diverse, ovvero tra quelli cui la legge riconosce il diritto di porsi in aspettativa non retribuita e quelli che non possono avvalersi di tale istituto, l'indennità va corrisposta nella misura intera all'amministratore che non può richiedere il collocamento in aspettativa»*; e poiché i contratti di lavoro del comparto scuola non prevedono la possibilità di concessione di periodi di aspettativa al personale assunto a tempo determinato, all'assessore compete l'indennità di funzione nella misura intera per il periodo corrispondente all'incarico di docente (Class. n. 15900/TU/00/82 del 15.12.2009). Tale posizione è stata successivamente più volte ribadita: *cfr.* Class. n. 15900/TU/00/82 dell'8.4.2010 relativa a un assessore svolgente attività lavorativa prevalentemente in regime di collaborazione autonoma, con l'aggiunta di occasionali prestazioni lavorative, in qualità di insegnante, di natura subordinata a *part time*; più di recente, Class. n. 15900/TU/00/82 del 16.4.2014, secondo cui *«La ratio di tale disposizione è di differenziare il trattamento economico tra i soggetti che si trovano in situazioni diverse, ossia tra quelli cui la legge riconosce il diritto di porsi in aspettativa non retribuita e quelli che non possono avvalersi di tale facoltà quali i lavoratori autonomi, i disoccupati, gli studenti, i pensionati e, come nel caso di specie, i lavoratori dipendenti posti in cassa integrazione straordinaria e sospesi dal lavoro per la durata dell'applicazione di detta misura, cui spetterà l'indennità di funzione nella misura intera»*.

**5.** Il giudice contabile ha avuto modo di esprimersi in più occasioni sulla questione di che trattasi.

**5.1** Nel 2013 le Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva sono state investite del quesito relativo alla possibilità di applicare il dimezzamento dell'indennità di carica ai soggetti che, essendo dipendenti con contratto di diritto privato a tempo determinato, siano impossibilitati a chiedere di essere collocati in aspettativa; ciò alla luce dell'art. 19, comma 2, della l.r. n. 30/2000 che, analogamente all'art. 82, comma 1, TUEL, rimette a un regolamento del Presidente della Regione la determinazione dell'indennità di

funzione per gli amministratori locali, con la precisazione che «Tale indennità di funzione è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa».

In tale circostanza le Sezioni riunite siciliane hanno affermato che: «il legislatore ha inteso valorizzare, ai fini della riduzione dell'emolumento, il momento dell'opzione da parte del soggetto interessato e non quello decisorio riferibile all'ente che l'aspettativa deve concedere, anche in considerazione della circostanza che tale aspettativa viene configurata come un vero e proprio diritto potestativo (Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, Deliberazione n. 24/2011/PAR), ma non può essere a priori escluso che speciali disposizioni di legge possano comprimere tale diritto, in ragione di prevalenti interessi pubblici o di valutazioni comunque consentite e rimesse alla discrezionalità del legislatore in relazione al bilanciamento di altri interessi e valori costituzionalmente garantiti.

E' ciò che accade in Sicilia in forza dell'art. 9, comma 8, della L.R. 24 giugno 1986, n. 31, il quale espressamente prevede che non possano essere collocati in aspettativa i dipendenti a tempo determinato.

Da ciò consegue che il dipendente a tempo determinato non può esercitare alcuna opzione e tale impedimento, non riferibile ad una sua scelta ma alle superiori determinazioni dello stesso legislatore, non può farsi ridondare a suo discapito, in quanto è lo stesso legislatore che pone quale presupposto del dimezzamento la scelta del lavoratore, scelta che non può prescindere dalla circostanza che l'ordinamento effettivamente la preveda.

Nel caso in cui, pertanto, come quello sottoposto all'esame di questa Corte, il dipendente non goda, a priori, della possibilità di opzione, e ciò non per volontà sua o di altri soggetti dell'ordinamento ma per decisione dello stesso legislatore, deve ritenersi che non possa neppure farsi applicazione, nei suoi confronti, della norma che prevede il dimezzamento dell'indennità di carica previsto solo per coloro che abbiano scelto (e non che gli sia stato imposto legislativamente) di non avvalersi della possibilità di essere collocati in aspettativa» (deliberazione n. 26/2013/SS.RR./PAR).

**5.2** Nel 2015 le conclusioni delle Sezioni riunite siciliane sono state richiamate e condivise dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, che ha statuito che il dimezzamento dell'indennità di funzione ex art. 82, primo comma, TUEL non opera nei confronti del lavoratore a tempo determinato.

A tale conclusione la Sezione è pervenuta valorizzando l'art. 60, comma 8, TUEL (di tenore identico a quella dell'art. 9, comma 8 della l.r. siciliana n. 31/1986 sopra citato); disposizione che in tema di ineleggibilità alle cariche di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, metropolitano, provinciale e circoscrizionale – dopo l'elencazione delle cause di ineleggibilità (comma 1) e la previsione di inefficacia di alcune di esse ove l'interessato cessi dalle funzioni, tra l'altro, per collocamento in aspettativa non retribuita (comma 3) – prevede che *«Non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato»*.

Secondo i giudici della responsabilità contabile pugliesi, *«Non può revocarsi in dubbio, invero, che la diversità ontologica tra il rapporto di lavoro a tempo determinato e quello a tempo indeterminato esclude che il dipendente assunto a tempo determinato abbia titolo a fruire dell'aspettativa per mandato elettorale, considerato che il collocamento in aspettativa si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, che è elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione dell'efficacia verrebbe ad incidere, prorogandola, sulla durata originariamente programmata in ragione di esigenze temporanee»*; *«Non v'è chi non veda, invero, che assoggettare alla medesima disciplina la situazione del lavoratore a tempo indeterminato che ha facoltà di chiedere l'aspettativa, e cioè di essere esonerato dal rendere la prestazione lavorativa conservando, nel contempo, il rapporto di lavoro, a quella del lavoratore a tempo determinato, il quale, non avendo la facoltà di chiedere l'aspettativa, potrebbe esonerarsi dal rendere la prestazione oggetto del rapporto di lavoro solo ponendovi prematuramente termine, si risolverebbe in una sostanziale violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost, che, così come impone di trattare in maniera eguale situazioni eguali del pari e specularmente impone di trattare in maniera razionalmente diversa situazioni diverse»* (sentenza n. 414/2015).

**5.3** Chiamata a fornire un parere sul dimezzamento o meno dell'indennità di funzione nei confronti di un amministratore che abbia ricevuto un incarico *part time* a tempo determinato, la Sezione regionale di controllo per la Liguria – dopo aver sostenuto, in linea con la Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione n. 19/PAR/2013 sopra citata), che la *ratio* dell'art. 82, comma 1, TUEL consista nel promuovere e riconoscere, compensandola, la totale dedizione dell'amministratore pubblico al perseguimento degli interessi della collettività,

consentendogli di percepire somme in grado di assicurargli il necessario grado di indipendenza economica per tutto il periodo di esercizio delle funzioni – ha precisato che quella medesima *ratio* «viene ad assumere minore pregnanza allorquando il singolo Assessore già percepisca un proprio stipendio come lavoratore dipendente, avendo scelto di non prendere il periodo di aspettativa previsto dalla legge»; con la conseguenza che «il venire meno delle impellenti necessità di sostentamento economico, giustifica la riduzione dell'indennità al 50%».

Secondo la Sezione, a tale conclusione non è ostativo che il rapporto di lavoro sia a tempo determinato e parziale, non prevedendo sul punto il dato legislativo nessuna distinzione; pertanto il Comune è «tenuto a ridurre del 50% l'ammontare dell'indennità dovuta all'amministratore che svolga comunque un incarico retribuito... pena, altrimenti, la concretizzazione di un possibile danno erariale» (delibera n. 109/2018/PAR).

Le conclusioni richiamate sono state condivise di recente dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione n. 88/2019/PAR).

**6.** La ricostruzione effettuata consente di escludere il prospettato contrasto di orientamenti del giudice contabile sulla questione sottoposta alla Sezione.

**6.1** Posto il dimezzamento dell'indennità «per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa» (art. 19, comma 2, l.r. siciliana n. 30/2000 e art. 82, comma 1, TUEL), le Sezioni riunite siciliane e la Sezione giurisdizionale pugliese hanno ritenuto che, ove la facoltà di chiedere il collocamento in aspettativa sia esclusa da una disposizione di legge, il dimezzamento non potrebbe operare.

Il che, in astratto, è certamente corretto, sebbene la posizione espressa dai collegi siciliano e pugliese sia frutto della ritenuta applicabilità, all'ambito delle indennità di funzione, di disposizioni (art. 9, comma 8, l.r. n. 31/1986 e art. 60, comma 8, TUEL) che, solo in relazione al diverso ambito dell'ineleggibilità a determinate cariche di amministratore locale, sanciscono l'impossibilità per i lavoratori dipendenti a tempo determinato di essere collocati in aspettativa.

**6.2** Sempre facendo perno sulla facoltà di chiedere il collocamento in aspettativa, le conclusioni delle Sezioni ligure e veneta si muovono, condivisibilmente, all'interno dell'unica disciplina rilevante in materia, ovvero quella dello *status* degli amministratori locali. In particolare, sulla base di

un'interpretazione teologica dell'art. 82, comma 1, TUEL (le cui finalità sono correttamente individuate nell'assicurare all'amministratore le risorse per esercitare le sue funzioni in condizione di indipendenza economica), le due Sezioni hanno ritenuto irrilevante la distinzione fra lavoro dipendente a tempo determinato e indeterminato; ciò sul presupposto che, a fronte del diritto all'aspettativa ex art. 81 TUEL, l'unica condizione per l'operare del dimezzamento dell'indennità sia integrata dalla scelta dell'interessato di non chiedere il collocamento in aspettativa, come reso manifesto dal passaggio della delibera ligure in cui si afferma che la percezione di uno stipendio come lavoratore dipendente da parte dell'assessore, unitamente al fatto che questi abbia «*scelto di non prendere il periodo di aspettativa previsto dalla legge*», affievolisce le finalità richiamate dall'art. 82, comma 1, TUEL.

**7.** Alla luce di quanto precede, è possibile fornire risposta al quesito nei termini seguenti.

L'art. 81 TUEL afferma il diritto degli amministratori a essere collocati in aspettativa non retribuita se lavoratori dipendenti, senza alcuna distinzione per la tipologia del relativo rapporto (a tempo pieno o parziale, indeterminato o determinato).

Solo nelle specifiche ipotesi di ineleggibilità (ad es., i dipendenti dell'ente locale per il rispettivo consiglio) previste nell'art. 60 TUEL il legislatore ha posto il divieto di collocare in aspettativa i dipendenti a tempo determinato; tale divieto, per la natura eccezionale della norma, non può estendersi oltre i casi in esso espressamente considerati.

Non è quindi pertinente richiamare, come fatto in sede di formulazione del quesito, l'argomentazione giurisprudenziale che, in tema di ineleggibilità, ha individuato, a fondamento della scelta legislativa di escludere l'aspettativa per i rapporti di lavoro a tempo determinato, l'incompatibilità dell'istituto con la natura di tale tipologia di contratto, connotato dalla prefissione di un termine.

L'esposto orientamento, in quanto formatosi su tali particolari casi e sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore nel bilanciamento degli interessi coinvolti nella situazione relativa ai candidati a determinate cariche elettive (v., in particolare, Corte cost., sentenza n. 109/2013), conduce, ove ritenuto

estensibile agli amministratori eletti, a un'applicazione del diritto sancito dall'art. 81 TUEL ristretta al solo rapporto a tempo indeterminato, in contrasto con il principio di cui all'art. 51 Cost., terzo comma.

Ne consegue che, ai fini del dimezzamento dell'indennità di funzione, è indifferente la natura indeterminata o meno del rapporto di lavoro dipendente, rilevando unicamente la circostanza che l'amministratore, avendo il diritto a essere collocato in aspettativa non retribuita, non ne abbia fatto richiesta.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 24.7.2019.

Il magistrato relatore

F.to Giovanni Natali

Il Presidente

F.to Maurizio Stanco

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato