



29 GIUGNO 2022

L'aumento delle indennità per i  
Sindaci: un primo passo in attesa del  
necessario riordino dello *status* degli  
amministratori locali

di Marco Orofino

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

# L'aumento delle indennità per i Sindaci: un primo passo in attesa del necessario riordino dello *status* degli amministratori locali\*

**di Marco Orofino**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** L'articolo trae spunto dagli aumenti alle indennità dei Sindaci disposti nella Legge di Stabilità 2022. L'analisi mette in evidenza il fondamento costituzionale delle indennità e delle garanzie per i cittadini che assumono cariche elettive e mostra come la stagione – ormai alla spalle – della lotta alla casta e dell'austerità abbia messo a rischio, attraverso tagli indiscriminati, il sistema che il TUEL aveva disegnato. Dopo aver sottolineato l'inversione di tendenza in atto, l'articolo evidenzia *de iure condendo* due possibili strade per rimettere in asse le norme in materia di status degli amministratori locali con il dettato costituzionale.

**Title:** The increase in allowances for mayors: a first step pending the necessary reorganisation of the status of local administrators

**Abstract [En]:** The article is inspired by the increases in the compensations of the Mayors set out in the Stability Law 2022. The analysis highlights the constitutional basis of the compensation and guarantees for citizens who take up elected offices and shows how the season - now behind us - of the fight against caste and austerity has put at risk, through indiscriminate cuts, the system that the TUEL had designed. After underlining the current reversal of the trend, the article highlights *de jure condendo* two possible ways to put the rules on the status of local administrators in line with the constitutional provision.

**Parole chiave:** Indennità, amministratori locali, status, riforma

**Keywords:** Compensations, local administrators, status, reform

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Il fondamento costituzionale della compensazione e delle garanzie per i cittadini che assumono cariche pubbliche elettive. 3. Il sistema di compensazioni e garanzie per l'esercizio del mandato previsto originariamente nel TUEL. 4. Le distorsioni prodotte da "lotta alla casta" ed "austerità" sullo status degli amministratori locali. 5. L'inversione di tendenza inaugurata nell'ambito della XVIII Legislatura. 6. Osservazioni conclusive sulla necessità di una ridefinizione organica dello *status* degli amministratori locali.

## 1. Introduzione

Sono trascorsi più quindici anni dalla pubblicazione, nel 2005, del libro intitolato "La Casta. Quando i politici italiani sono diventati intoccabili". Nella loro inchiesta, i due Autori Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, davano conto di inspiegabili benefici concessi ai rappresentanti del popolo italiano in Parlamento e nelle altre istituzioni elettive di cui si compone la Repubblica italiana<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> S. RIZZO, G.A. STELLA, *La Casta. Quando i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, Milano, 2015. Si v. con taglio maggiormente scientifico l'opera di C. SALVI, M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005.

L'anno successivo, la crisi dei mutui *sub prime* americani determinava la più grande recessione dai tempi della grande depressione. Non erano ancora state superate le criticità della prima crisi che il forte indebitamento pregresso di alcuni Stati europei ed una nuova difficile congiuntura economica innescavano tra il 2011 ed il 2012 una seconda crisi che questa volta colpiva il debito pubblico degli Stati più esposti, tra cui l'Italia. Il forte indebitamento italiano conduceva ad una stagione di “austerità” caratterizzata da un consistente taglio della spesa pubblica.

La “lotta alla casta” e l’“austerità” sono dunque le parole chiave di quindici anni di politica italiana. Esse giustificano una serie di interventi che conducono ad una riduzione – che non ha precedenti nella storia del nostro Paese – delle risorse destinate alla politica ed ai rappresentanti dei cittadini nelle Istituzioni repubblicane<sup>2</sup>.

I tagli ad indennità, gettoni di presenza, rimborsi, benefici e permessi lavorativi riconosciuti ai “rappresentanti” dei cittadini riguardano ogni livello di governo ed ogni tipo rappresentanza: dal livello statale a quello locale, dal parlamentare al consigliere del micro comune. Se si volesse stilare una “classifica”, il livello locale risulterebbe certamente quello più penalizzato tenendo conto che, anche prima delle decurtazioni, le indennità ed i gettoni di presenza erano già assai esigui almeno per i Comuni più piccoli che, come noto, rappresentano la stragrande maggioranza dei comuni italiani<sup>3</sup>.

La riduzione degli emolumenti, indennità e gettoni, è però solo una gamba dell'intervento realizzato. L'altra gamba è costituita da decurtazioni e limitazioni dei permessi lavorativi, da regole più restrittive per il godimento dell'aspettativa, dal taglio degli oneri riflessi<sup>4</sup>.

L'apice di questa stagione si tocca con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio) che reintroduce di fatto, nell'ordinamento italiano, la gratuità di alcune cariche pubbliche. Un principio che risalente all'epoca statutaria, nella vigenza della Carta costituzionale repubblicana, mai era stato ritenuto applicabile. La legge Delrio prevedeva, esplicitamente, che le funzioni svolte dai sindaci e/o dai consiglieri negli organi metropolitani, provinciali e delle Unioni di comuni non potessero dar luogo ad alcuna indennità o compenso<sup>5</sup>. Questo sul presupposto che, divenendo Province, Città metropolitane e Unioni di comuni enti di secondo grado, l'attività dei rappresentanti negli organi di tali enti, dovesse ritenersi già compensata attraverso le indennità o i gettoni di presenza spettanti ai medesimi in quanto sindaci o

---

<sup>2</sup> L'impatto della crisi economica e delle connesse misure per il contenimento della spesa è particolarmente gravoso per il livello locale, cfr. L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazione del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2011. V. anche ID, *Il Governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>3</sup> Secondo i dati ISTAT più recenti (aggiornati al 1 gennaio 2021, quasi il 70 per cento dei Comuni italiani ha meno di 5000 abitanti. Si tratta di ben 5532 Comuni su un totale di 7904 Comuni. Il 25 per cento ha meno di mille abitanti.

<sup>4</sup> Per oneri riflessi si intendono i contributi previdenziali ed assicurativi a carico del datore di lavoro e rimborsati dall'ente locale presso cui il cittadino svolge il proprio mandato elettivo nella misura dei permessi e delle aspettative godute.

<sup>5</sup> Il riferimento è ai commi 24 e 84 per gli organi metropolitani e provinciali e commi 108 e 109 per gli organi delle Unioni. V. per un commento puntuali a tali norme F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e Unioni di Comuni*, Milano, 2015, spec. pp. 56, 146 e 231

consiglieri comunali. Un presupposto che poteva avere un senso per i sindaci che ricevono tutti un'indennità di funzione, ancorché assai differenziata, ma che diveniva paradossale per i consiglieri comunali che come noto ricevono solo un gettone di presenza legato alla partecipazione all'attività consiliare nel proprio comune.

Nella stagione dell'*austerità* e della lotta alla casta non sembra esserci spazio per una riflessione seria da parte della politica sull'utilità di tali azioni e sulla loro legittimità, in termini di coinvolgimento dei cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica e più in generale di qualità della nostra democrazia rappresentativa.

È tristemente necessaria una pandemia globale (e poi una guerra in Europa orientale) perché l'opinione pubblica riscopra l'importanza di un sistema locale capillare ed efficiente, governato da amministratori capaci e puntellato da rappresentati messi nelle condizioni di farsi carico, nel rispetto dei ruoli, delle proprie comunità. Ed è solo nella seconda parte della Legislatura in corso che i partiti sembrano rendersi conto che le misure adottate nei quindici anni precedenti non solo hanno fallito nella lotta alla cd. Casta, ma pure hanno messo in ginocchio una rappresentanza che, soprattutto, a livello locale già soffriva l'onda lunga della crisi della rappresentanza e della politica che contraddistingue l'età contemporanea<sup>6</sup>.

## **2. Il fondamento costituzionale della compensazione e delle garanzie per i cittadini che assumono cariche pubbliche elettive**

Vi sono ottime ragioni per ritenere che la Costituzione repubblicana nel superare il principio statutario del divieto della compensazione dei parlamentari e dei rappresentanti locali aderisca al principio opposto della necessaria compensazione dei cittadini per l'attività che essi svolgono nelle istituzioni repubblicane<sup>7</sup>. Questa adesione emerge direttamente dal sistema normativo-costituzionale che definisce la rappresentanza politica nella Costituzione repubblicana. L'intero sistema si poggia, come noto, sull'art. 1 della Cost., che statuisce il principio della sovranità popolare da esercitarsi nelle forme e nei limiti della

---

<sup>6</sup> V. sul punto T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Sul legame tra crisi e populismi C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Dem. diritto*, 2010, 29 ss.; G. FERRAJOLI, *Rappresentanza e populismi*, in *Rivista AIC*, 3, 2017. Sui tre quadranti problematici della rappresentanza (trasformazione del sistema partitico, giurisdizione e lex mercatoria) cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017. Cfr. anche I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *AIC*, 3, 2017. V. sul punto, anche per un'analisi di alcuni possibili correttivi, P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 1, 2017.

<sup>7</sup> Se tale attività nelle Istituzioni repubblicane fosse considerata al pari di un lavoro, ecco che la sua remunerazione rappresenterebbe un corollario inevitabile ai sensi del principio lavorista di cui all'art. 4 Cost. e, più specificamente, ai sensi dell'art. 36 Cost. Questa prospettiva porterebbe con sé anche uno scrutinio sul *quantum* debba essere riconosciuto ai cittadini per l'attività prestata. La tesi dell'indennità come retribuzione e del mandato rappresentativo come un lavoro è sempre stata minoritaria nel dibattito italiano, come prova anche la discussione in Assemblea Costituente sul termine da utilizzare per compensare i parlamentari. Tuttavia la progressiva equiparazione di indennità e gettoni di presenza ai redditi da lavoro dipendenti mostra un'ipocrisia di fondo per cui tali somme non sono da ritenersi una retribuzione quando si tratta di definirne l'ammontare ma lo diventano nel momento in cui si procede ad applicare le trattenute fiscali.

Costituzione. L'esercizio della sovranità popolare attraverso la rappresentanza è successivamente definito, a livello costituzionale, da un lato dalle norme che definiscono lo *status* del parlamentare e del consigliere regionale e, da un altro lato, dalle norme che riguardano il diritto costituzionale elettorale.

Nell'ambito del primo gruppo di norme, ossia quelle che definiscono lo *status* del parlamentare troviamo l'art. 69 che con formula asciutta prevede che "I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge"<sup>8</sup>.

Il fatto che l'istituto dell'indennità sia collocata tra le norme che definiscono lo *status* dei parlamentari non vuol dire che per le altre cariche pubbliche, di ciascun livello si tratti, valga invece il principio opposto di gratuità della carica pubblica.

Una prospettiva di questo tipo è, infatti, smentita dal secondo gruppo di norme costituzionali, quelle riguardanti il diritto costituzionale elettorale.

In proposito, occorre partire dall'art. 3, comma 2, Cost. che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...) che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese. Questa norma segna il superamento della logica liberale, per cui le funzioni pubbliche fossero da intendersi essenzialmente come onorifiche e, quindi, gratuite. È evidente infatti, come la mancanza di qualsivoglia compensazione per l'attività svolta possa impedire di fatto la partecipazione di tutti i cittadini, ed in particolare dei lavoratori, all'organizzazione politica del Paese<sup>9</sup>.

Il principio fondamentale della partecipazione politica trova poi specificazione negli artt. 48 e 51 Cost. L'art. 48, dopo aver nel primo comma, offerto riconoscimento costituzionale al suffragio universale e definito l'elettorato attivo, enuncia al secondo comma le caratteristiche del voto. Tra di esse una, la libertà del voto, ha particolare importanza, nell'ambito di questa ricostruzione.

Essa è infatti comunemente interpretata come libertà di scegliere, senza restrizione o coercizione, i propri rappresentanti. Perché ciò possa accadere è necessario che chiunque ne abbia i requisiti formali possa concorrere all'elezione presentandosi davanti ai cittadini. La Repubblica è, dunque, chiamata a favorire tale opportunità. La libertà di scelta è, infatti, piena solo se sussiste un'ampia e plurale platea di candidati disponibili ad assumere la rappresentanza.

---

<sup>8</sup> La bibliografia in materia è assai risalente nel tempo. Il dibattito è, infatti, particolarmente fecondo nell'Ottocento e poi dopo l'approvazione della Costituzione repubblicana in occasione dell'approvazione delle leggi attuative dell'art. 69. Sia consentito rinviare per un'analisi più recente a M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, 2020, Giappichelli, Torino, pp. 53 ss. e a V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2020.

<sup>9</sup> V. sulla portata dell'art. 3, comma 2, in relazione allo status degli amministratori locali, Corte Cost., in una serie di sentenze pronunziate nel 1981 e specificamente nn. 35, 40, 92, 194 del 1981.

L'art. 51 della nostra Costituzione, innanzitutto, qualifica l'accesso dei cittadini alle cariche elettive come un diritto fondamentale<sup>10</sup>. Immediatamente dopo specifica che la possibilità di accedere alle cariche elettive debba essere garantita, *in condizioni di eguaglianza*, secondo quanto stabilito dalla legge.

Il riferimento alla garanzia di “condizioni di eguaglianza” che accompagna la riserva di legge è fondamentale poiché richiede un intervento legislativo. In questo senso si può ritenere che l'art. 51 Cost. sia una specificazione del principio costituzionale di eguaglianza<sup>11</sup>. Il Legislatore, statale o regionale, è chiamato, infatti, a garantire l'effettività di tale diritto, adottando gli strumenti che ritiene più opportuni, facendosi carico di preservare o, più spesso, di favorire condizioni che permettano ad ogni cittadino un eguale esercizio del diritto.

Per usare le parole dell'art. 3, primo comma, della nostra Costituzione, le diverse condizioni personali e sociali dei cittadini (specificamente la loro ricchezza personale e patrimoniale) non possono divenire causa di un'irragionevole distinzione proprio nell'accesso alle cariche elettive. Sempre a norma dell'art. 3, questa volta seconda comma, la garanzia di condizioni di eguaglianza può richiedere anche azioni volte a rimuovere quegli ostacoli che dovessero impedire ai cittadini un'effettiva partecipazione alla vita politica del Paese<sup>12</sup>.

Alcuni strumenti che il Legislatore deve utilizzare e disciplinare al fine di inverare il disegno partecipativo sono esplicitamente predeterminati dalla Costituzione. Il comma 3 dell'art. 51 Cost., prevede espressamente due specifici diritti: il diritto a disporre del tempo necessario all'adempimento della funzione pubblica elettiva ed il diritto a conservare il posto di lavoro,<sup>13</sup>.

Essi sono da intendersi un trattamento minimo che “il legislatore, nella sua discrezionalità e ove questa sia legittimamente esercitata, può migliorare con riguardo alle peculiarità del caso, allo scopo di rendere sempre più agevole la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese”<sup>14</sup>.

Tra gli ulteriori strumenti vi sono forme di compensazione economica per l'attività svolta.

Questo per lo stesso motivo per cui è stata prevista l'indennità per i parlamentari: la previsione di un compenso economico consente infatti anche ai cittadini non benestanti di potersi dedicare all'attività

---

<sup>10</sup> Sulla qualificazione del diritto come fondamentale v. le sentt. della Corte cost. nn. 235/1988, 571/1989 e 539/1990.

<sup>11</sup> Così L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1966 secondo il quale ogni discriminazione nell'accesso debba ritenersi illegittima.

<sup>12</sup> Come non ricordare la tesi sostenuta da Calamandrei in Assemblea Costituente che, nell'ambito del dibattito sulla natura dell'indennità dei parlamentari, proponeva una differenziazione della medesima a seconda del fatto che il parlamentare disponesse di altri redditi o meno. Cfr. *Atti Assemblea Costituente 10 ottobre 1947, seduta pomeridiana*. La possibilità di differenziare è stata, come noto, accolta a livello locale laddove i lavoratori dipendenti che continuano a svolgere la loro occupazione ricevono indennità e gettoni dimezzati. Essa potrebbe essere a contrario declinata per aumentare le indennità ed i gettoni per chi non percepisce altri redditi e non ha altre risorse a disposizione.

<sup>13</sup> Su tali due diritti come coerente attuazione dei principi fondamentali della Costituzione italiana, v. U. POTOTSCHNIG, *Art. 97 3° comma, sezione II (art. 51)*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Soc. del foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 363.

<sup>14</sup> Così la Corte Cost. nella sent. n. 194 del 1981.

politica, senza che questo rappresenti per loro un danno insostenibile per il tempo sottratto ai propri affari personali.

Come osservato dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 193 del 1981, il Legislatore con le indennità (ed altre forme di compensazione) può contrastare “il fatto non positivo” che la maggiore agiatezza o ricchezza costituisca un vantaggio, che consente più agevolmente, anche a livello locale, di dedicare tempo all’attività politica.

Pertanto il Legislatore è chiamato ad articolare le diverse misure, valutando “la compiuta disciplina delle implicazioni d’ordine economico, connesse all’attività pubblica svolta”: il che significa valutare l’an dell’indennità e, in caso di positiva valutazione, la sua concreta articolazione (indennità di funzione, gettone di presenza e rimborsi) oltre che il suo complessivo ammontare<sup>15</sup>.

In questa scelta, il Legislatore può considerare numerose variabili, quali la natura dell’ente e della rappresentanza, le dimensioni della comunità e dei territori rappresentati, le funzioni rappresentative e d’ufficio nonché eventuali costi sostenuti dal rappresentante per l’esercizio del mandato. Questa eterogeneità di variabili si connette con la particolare articolazione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali<sup>16</sup>.

Per le autonomie locali, il rinvio al legislatore statale (salvo che per le Regioni ad autonomia speciale cui dopo la riforma costituzionale realizzata con la legge cost. n. 2 del 1993 spetta la competenza primaria in materia di ordinamento locale regionale) consente inoltre un’imprescindibile attività di differenziazione alla luce della grande eterogeneità dei livelli istituzionali e delle estreme differenze che si riscontrano pure tra enti del medesimo livello istituzionale. Basti pensare, in proposito, alla coesistenza in ambito comunale di grandi città e piccole realtà (cd. Comuni polvere).

Nell’attuazione della norma costituzionale il Legislatore deve anche considerare che ai diritti appena ricordati si lega il dovere costituzionale per gli eletti di adempiere le funzioni pubbliche “con disciplina ed onore”, come precisato dall’art. 54 Cost., secondo comma.<sup>17</sup>. I concetti di disciplina ed onore devono essere intesi come qualità che dovrebbero connotare sempre l’esercizio della pubblica funzione. In particolare con la voce “disciplina” si intende un insieme di attitudini quali perizia, competenza e prudenza che dovrebbero caratterizzarne l’operato del cittadino eletto<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> V. sull’ampia discrezionalità del Legislatore la sent. della Corte cost. n. 454 del 1997.

<sup>16</sup> In questo senso la Corte Cost., che nella sent. n. 145 del 2004, reputa ragionevole commisurare l’indennità alla dimensione demografica dell’ente.

<sup>17</sup> V. sulla portata di tali doveri, per tutti, le opere di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 194 e, con particolare attenzione al tema delle modalità di esercizio delle funzioni, L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 194.

<sup>18</sup> Così in modo assai convincente A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 239. Per l’A. la voce onore andrebbe riferita “all’ «ingenuitas» con la quale dovrebbero esercitarsi le stesse funzioni, ovvero la situazione di libertà morale e di assenza di condizionamenti e interessi?”. Vale la pena di ricordare come questo fosse uno degli argomenti più in voga nell’Ottocento a sostegno dell’indennità.

Poiché, *ad impossibilia nemo tenetur*, per ogni intervento normativo occorre valutare, con molta attenzione, se esso faciliti o renda più difficoltoso l'adempimento dei doveri costituzionali di cui all'art. 54 Cost.. Nel caso in cui le misure adottate, infatti, rendessero impossibile o troppo gravoso l'esercizio delle funzioni assunte bisognerebbe concludere per la loro illegittimità costituzionale.

Alla luce di quanto detto, le norme costituzionali impongono al Legislatore, pur lasciandogli adeguati margini di manovra, di intervenire sia a monte con compensazioni di tipo economico per garantire la libertà di scelta degli elettori ed il diritto dei cittadini di accedere alle cariche pubbliche sia a valle con strumenti che garantiscano la partecipazione e l'adempimento disciplinato ed onorevole dei propri compiti agli eletti.

### **3. Il sistema di compensazioni e garanzie per l'esercizio del mandato previsto originariamente nel TUEL**

Prima che lo *tsunami* originato dalla congiunzione di "lotta alla casta" ed "austerità" si abbattesse sugli amministratori locali, il decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), definiva in modo organico, nel capo IV lo *status* degli amministratori locali dando, quindi, attuazione alle norme costituzionali appena ricordate.

Il riordino nel Testo Unico era avvenuto, a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, con lo scopo non solo di riunire, ma pure di coordinare numerosi interventi legislativi che nel tempo si erano succeduti. Pur risentendo il testo unico del suo essere riunione e coordinamento di norme pre-esistenti, adottate in fasi diverse della storia repubblicana, esso non di meno manteneva una sua coerenza interna che era fondata su due assunti espressi chiaramente nell'art. 77 del TUEL<sup>19</sup>.

Il primo assunto, di cui al primo comma dell'art. 77, è che il diritto costituzionale di ogni cittadino a ricoprire cariche pubbliche e ad espletare il mandato, da un lato, richiede una compensazione, nella forma dell'indennità e del rimborso spese, e da un altro lato, necessita di tempo.

Il secondo assunto, è che la qualifica di amministratore è omnicomprensiva dovendovi ricondurre "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, gli assessori delle Comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di Comuni, dei consorzi e degli organi di decentramento".

---

<sup>19</sup> V. sulla gestazione del Testo Unico e per un commento analitico delle norme nella loro versione originale, V. ITALIA (a cura di) *Testo Unico sugli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2000; R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di) *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Cedam, Padova, 2006 ed ivi specificamente sullo status dell'amministratore, R. VIRIGLIO, Artt. 77-82, pp. 446 e ss.



La strada prescelta dal TUEL era quindi, almeno a livello di qualifica formale, di non distinguere né tra amministratori con responsabilità di governo dell'ente e amministratori-rappresentanti negli organi collegiali né tra gli amministratori degli enti costituzionalmente previsti e quelli degli enti territoriali previsti dalle leggi in materia di ordinamento locale.

Questa parificazione formale non precludeva poi una distinzione sostanziale che, infatti, avveniva nelle norme successive del TUEL che provvedevano a graduare sia i doveri e gli oneri specifici connessi con ciascuna carica sia le prerogative ed i benefici riconosciuti alle diverse tipologie di amministratori<sup>20</sup>.

Gli artt. 79, 80 e 81 TUEL regolano rispettivamente i permessi, le licenze, le aspettative ed i relativi oneri; gli artt. 82, 83 e 84 disciplinano indennità, divieti di cumulo e rimborsi spese.

Nella versione originaria del Testo Unico, i permessi, le licenze e le aspettative erano riconosciuti di base a tutti gli amministratori, indipendentemente, dalla tipologia di ente e dal ruolo. Essi consistevano nel diritto di assentarsi dal lavoro per l'intera giornata del Consiglio, nel diritto di non prendere servizio prima delle otto nel caso in cui il Consiglio fosse stato convocato – come spesso accade – nelle ore serali e nel diritto ad assentarsi dal lavoro nel giorno successivo laddove il Consiglio si fosse protratto oltre la mezzanotte.

Permessi più brevi erano, inoltre, riconosciuti ai consiglieri che assumevano ruoli in Commissioni o nella Conferenza dei capigruppo o per partecipare alle riunioni di altri organismi previsti dallo Statuto dell'ente locale. In particolare ai consiglieri componenti gli organi esecutivi, ai presidenti dei consigli comunali e provinciali, con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, il Testo Unico riconosceva il diritto di assentarsi dai posti di lavoro per 24 ore al mese elevabili, in casi limitati, a 48 ore.

Per tutti i Consiglieri, indipendentemente dal loro ruolo, l'art. 79 T.U. consentiva di ottenere ulteriori permessi, in questo caso non retribuiti, per 24 ore lavorative mensili. Ogni permesso a norma di legge doveva documentarsi mediante attestazione dell'ente.

L'art. 80 disciplina i cd. oneri riflessi: nella sua versione originaria la norma rispondeva ad una logica di mediazione tra l'interesse a che il consigliere lavoratore potesse usufruire dei permessi necessari al compimento della propria attività e l'interesse privato del datore di lavoro a non vedersi gravato di oneri non corrispondenti al lavoro prestato effettivamente.

---

<sup>20</sup> A fronte dei diritti riconosciuti agli amministratori, l'art. 78 TUEL specifica anche i doveri che essi assumono. Dopo aver affermato, nel comma 1, il principio per cui il loro comportamento, indipendentemente dal ruolo e dalle funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, individua alcuni specifici divieti. Alcuni sono di carattere generale, come il dovere di astensione dalle discussioni o votazioni aventi ad oggetto interessi propri degli amministratori, di loro parenti o affini oppure il divieto di ricoprire incarichi ed assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o sottoposti al controllo della medesima amministrazione locale. Altri sono specifici per i membri della Giunta e consistono in penetranti obblighi di astensione dall'esercizio di attività professionali in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio amministrato. A fronte dei divieti, in prima attuazione dell'art. 51 Cost., è stato anche riconosciuto a tutti gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici o privati, il diritto a non essere trasferiti, senza espresso consenso, per tutta la durata del mandato.

Di qui, la previsione per cui il datore di lavoro (pubblico o privato) provvedesse a corrispondere al lavoratore quanto dovuto per retribuzioni, assicurazioni e contributi e fosse poi rimborsato dall'ente entro 30 giorni.

Per quanto riguarda il regime dell'aspettativa, l'art. 81 TUEL, sin dall'origine, la intendeva come non retribuita. Nella sua originaria formulazione però la norma consentiva a tutti gli amministratori locali di usufruirne a richiesta. Tale facoltà era quindi inizialmente riconosciuta a tutti i consiglieri, indipendentemente dalla tipologia di ente, dal tipo di amministratore e dalla popolazione dell'ente locale. Il secondo gruppo di norme riguarda, più propriamente, il "trattamento economico complessivo" degli amministratori locali e, tra questi, dei consiglieri.

L'art. 82 TUEL è la norma dedicata all'indennità. In essa si distingue tra indennità di funzione ed indennità di partecipazione (gettone di presenza). Le due indennità sono, *ab origine*, non cumulabili nell'ambito del medesimo ente nonché ridotte della metà per i lavoratori dipendenti che non si collochino in aspettativa.

La logica sottesa è che le indennità di funzione spettino agli amministratori con funzioni di governo e ai consiglieri che abbiano assunto la carica di Presidente del Consiglio comunale o provinciale. Il gettone di presenza è, invece, previsto per tutti i consiglieri, in origine, indipendentemente dal fatto che si trattasse di consigliere provinciale, comunale o circoscrizionale. Tali emolumenti, indennità di funzione o gettoni di presenza, sono equiparati a fini fiscali ai redditi da lavoro dipendente. Per quanto riguarda la quantificazione, essa è rinviata, ai sensi del comma 8 dell'art. 82 TUEL, ad un decreto del Ministro dell'Interno, da adottarsi "di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-Città" sulla base di una serie di criteri quali la dimensione geografica, la popolazione (tenendo conto delle fluttuazioni stagionali), l'orografia ed il bilancio dell'ente. Il potere ministeriale di fissare l'ammontare di indennità e gettoni era limitato, nella versione originaria del Testo Unico, dalla possibilità riconosciuta agli stessi Consigli comunali e provinciali di intervenire a diminuire o aumentare l'ammontare delle indennità pur con specifiche limitazioni di bilancio. Il che rappresentava un'importante riflesso dell'autonomia politica garantita agli enti locali

Il decreto ministeriale, adottato nel 2000 ed ancora oggi parzialmente in vigore, prevede una distinzione preliminare tra Comuni e Province e poi, all'interno delle due categorie di enti, individua, sulla base del numero di cittadini residenti, quattro fasce per le Province e addirittura dieci fasce per i Comuni, cui corrispondevano indennità di funzione e gettoni di presenza assai differenziati.

Per le Province, l'indennità di funzione del Presidente del Consiglio provinciale oscillava dai 2.685,58 euro ai 4.531,91 euro mensili ed il gettone di presenza per i consiglieri dai 35 ai 100 euro per giorno di presenza alle sedute del Consiglio o delle Commissioni. Per i Comuni l'indennità di funzione del

Presidente del Consiglio comunale variava, in maniera assai significativa, dai 64,56 ai 5.069 euro mensili ed i gettoni di presenza dai 17,04 ai 103,21 euro per la partecipazione alle sedute del Consiglio o delle Commissioni consiliari.

Come si evince abbastanza chiaramente dai dati, se, da un lato, la spesa complessiva poteva forse apparire ingente, alla luce delle migliaia di enti locali presenti sul territorio nazionale, da un altro lato, le indennità effettivamente corrisposte (al netto del dimezzamento per i lavoratori dipendenti) potevano dirsi idonee a rappresentare un ristoro solo per gli amministratori dei Comuni più grandi.

Per quanto riguarda i divieti di cumulo, l'art. 83 TUEL, in origine, prevedeva che i parlamentari nazionali o europei e consiglieri regionali potessero percepire, se consiglieri comunali, i relativi gettoni di presenza, ma non l'indennità di funzione se Sindaci o membri di Giunta

Infine, l'art. 84 TUEL riconosceva due tipologie di rimborso. Un rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute dagli amministratori (inclusi i consiglieri), che risiedono fuori dal capoluogo ove ha sede l'ente, per la partecipazione alle sedute dei relativi organi. Un altro rimborso, associato ad un'indennità di missione, solo nella circostanza in cui, in ragione del loro mandato, l'amministratore dovesse recarsi fuori del Comune

Il principio cui complessivamente si ispirava originariamente il TUEL era, quindi, quello per cui il rappresentante dovesse poter disporre, senza alcuna penalizzazione né per lui né per il datore di lavoro, delle aspettative e dei permessi necessari per la funzione assunta e di una compensazione, maggiore o minore a seconda dell'attività effettivamente svolta. Questo principio legava tutte le previsioni qui analizzate<sup>21</sup>.

#### **4. Le distorsioni prodotte da “lotta alla casta” ed “austerità” sullo *status* degli amministratori locali**

Il modello disegnato dal TUEL è stato oggetto, negli ultimi quindici anni, di significativi cambiamenti. Numerosi interventi normativi, di carattere dichiaratamente emergenziale, si sono susseguiti sullo *status* degli amministratori locali. Ispirati dalla medesima logica “di riduzione dei costi della politica” e “di contenimento degli sprechi” hanno inciso sia sulle compensazioni (indennità, gettoni e rimborsi) sia su permessi, aspettative ed oneri riflessi.

Questo è avvenuto, non solo come si è detto senza un disegno complessivo che non fosse “austerità” e “lotta alla casta” ma, soprattutto, senza tener minimamente conto dell'incremento di competenze che

---

<sup>21</sup> Per un'analisi della giurisprudenza amministrativa, si v. il commentario a cura di C. NAPOLI, N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Neldiritto Editore, Roma, 2019. Inoltre occorre considerare come nella prassi i consiglieri dei Comuni più piccoli spesso rinunciano ai gettoni di presenza sia per semplificare la loro situazione fiscale sia per non gravare sul bilancio dei propri comuni.

negli anni precedenti erano state attribuite agli enti locali. Nuove competenze che hanno generato nuove responsabilità, politiche e giuridiche, per gli amministratori locali<sup>22</sup>.

Gli interventi normativi emergenziali sono riconducibili a due fasi.

La prima fase si può collocare nel triennio 2006-2008 ed è collegata alla prima crisi finanziaria.

Essa si caratterizza per un taglio lineare del 10 per cento di tutte le indennità: di quelle di funzione spettanti agli amministratori locali, delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali e delle comunità montane e delle utilità, comunque denominate, per la partecipazione ad organi collegiali dei consiglieri in ragione della carica rivestita<sup>23</sup>. Il taglio può arrivare fino al 30 per cento per i Comuni che non rispettano il patto di stabilità<sup>24</sup>.

A tale taglio lineare si aggiungono tre misure restrittive.

La prima è la sospensione della norma del TUEL che consentiva ai Comuni, valorizzandone l'autonomia, di incrementare, nei limiti di bilancio, indennità e gettoni di presenza<sup>25</sup>. La seconda è l'introduzione per i consiglieri comunali di un tetto all'ammontare di gettoni percepibile nell'ambito di un mese. Il limite è fissato in riferimento all'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente di Provincia nella misura di un quarto<sup>26</sup>. La terza è il divieto di corrispondere alcun gettone di presenza ai consiglieri circoscrizionali<sup>27</sup>. Questa previsione segna la ricomparsa nel nostro ordinamento del principio della gratuità di un'attività rappresentativa, ancorché solo a livello circoscrizionale.

---

<sup>22</sup> Cfr. in proposito l'opera collettanea curata da F. PIZZETTI, A. RUGHETTI, *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Maggioli, Ravenna, 2012 e ivi in particolare, F. PIZZETTI, *La nuova normativa in materia di enti territoriali: una grande riforma*, pp. 17 e ss. e A. POGGI, *Analisi delle sentenze della Corte costituzionale relative al rapporto Stato, Regioni, enti locali*, pp. 209 e ss.

<sup>23</sup> Così l'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*, che, ex art. 1, comma 54 ha disposto "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica" la rideterminazione in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005. Tale intervento come affermato dalla Corte dei conti Sezioni riunite, nella delibera n.1/CONTR/12, in riferimento al citato taglio del 10%, produce come effetto che "l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL 112 del 2008, cioè dell'importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006". Nella stessa delibera si rappresenta infine che "emerge un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del DL 112 del 2008, in quanto immodificabili in aumento a partire dalla predetta data"

<sup>24</sup> V. il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale decreto, nell'ambito del nuovo Patto di stabilità interno, ha previsto, ex art. 61, comma 10, per gli enti che non rispettino il patto di stabilità, la riduzione del trenta per cento dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza rispetto al loro ammontare alla data del 30 giugno 2008, ossia in aggiunta alla riduzione già disposta dalla legge Finanziaria per il 2006.

<sup>25</sup> Il potere che il comma 11 dell'art. 82, attribuiva agli Statuti è stato prima sospeso dall'art. 2 comma 25, lett. a) della legge 24 dicembre 2007 e poi successivamente abrogato.

<sup>26</sup> Così l'art. 2, comma 25 della legge 24 dicembre 2007.

<sup>27</sup> Così la legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, ex art. 2, comma 25,

Sempre nella prima fase, il Legislatore interviene sul regime delle aspettative ossia su uno strumento che come si è già detto ha un suo preciso fondamento costituzionale nell'art. 51, comma 3, Cost.. Pur permanendo formalmente il diritto a conservare il posto di lavoro, l'istituto dell'aspettativa è fortemente disincentivato per i consiglieri comunali. Ad essi, infatti, è imputato il pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e contributivi per il periodo di aspettativa. Questo evidentemente rende impraticabile la scelta per la gran parte dei consiglieri, se si tiene conto che nella maggior parte dei comuni il gettone di presenza non arriverebbe a compensare nemmeno la spesa per tali oneri.

Di contorno, ma esplicitiva del contesto entro cui le misure si collocano è, infine, l'art. 77 bis del decreto n. 112 del 2008 che diminuisce il rimborso per le trasferte dei consiglieri stabilendo che esso sia calcolato moltiplicando il numero dei chilometri percorsi per un quinto del prezzo del carburante. Una norma ispirata ad un'ideologia anche ottusa se si pensa agli effetti che l'aumento del costo degli idrocarburi può avere sulla sua applicazione.

La seconda fase coincide con il triennio 2010-2012 e dunque con la cd. crisi del debito sovrano. L'intervento è ancora più draconiano. Il Governo adotta, infatti, ben quattro decreti legge a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro che a diverso titolo incidono sullo *status* degli amministratori locali.

I primi due decreti legge, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 ed il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, colpiscono nuovamente le indennità degli amministratori locali così come aspettative, permessi e rimborsi disciplinati dal TUEL<sup>28</sup>.

In merito alle indennità, si assiste ad un loro nuovo taglio che si aggiunge al precedente: la decurtazione non è più lineare, ma questa volta oscillante tra il 3 ed il 10 per cento in ragione delle dimensioni in termini di popolazione dell'ente<sup>29</sup>. La sospensione del potere consiliare di adeguare l'importo dei gettoni di presenza diventa permanente.

Sempre sul fronte delle indennità sono estesi i divieti di cumulo, specificando che i parlamentari nazionali ed europei ed i consiglieri regionali, che ricoprano anche il ruolo di amministratori locali, non possano ricevere per tale incarico alcun altro emolumento.

Il divieto di ricevere qualsiasi compenso, già introdotto per i consiglieri circoscrizionali, è esteso agli amministratori di comunità montane, di Unioni di Comuni ed altre forme associative.

---

<sup>28</sup> Entrambi i decreti furono adottati sotto il Governo Berlusconi IV. Il primo è il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Il secondo è il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148

<sup>29</sup> L'art. 5, comma 6 del decreto legge 78 del 2010 rinvia la determinazione ad un successivo decreto del Ministero dell'Interno, chiamato a ridurre gli emolumenti di una percentuale pari al 3 per cento per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le Province con popolazione fino a 500.000 abitanti, di una percentuale pari al 7 per cento per i Comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le Province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti e di una percentuale pari al 10 per cento per i restanti Comuni e per le restanti Province. Sono esclusi dall'applicazione della disposizione i Comuni con meno di 1000 abitanti.

Per quanto riguarda le garanzie a tutela dello svolgimento della funzione, il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, riduce, ai sensi dell'art. 16, comma 21, i permessi per i Consiglieri. Non più autorizzati ad assentarsi per l'intera giornata, ma solo “per il tempo strettamente necessario per la partecipazione” e “per il raggiungimento del luogo di svolgimento del consiglio<sup>30</sup>. Sempre in tema di permessi, si introduce un limite agli oneri riflessi legati ai permessi lavorativi per cui la soglia è stabilita in un quarto dell'indennità prevista per il sindaco del Comune capoluogo.

Sono, infine, stati soppressi tutti i rimborsi forfettari spettanti ai consiglieri per raggiungere le sedi istituzionali: possono essere rimborsate solo le spese di viaggio effettivamente sostenute.

Infine, nell'ottica dell'accorpamento dei piccoli Comuni nelle Unioni, che ai “consiglieri dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti” non fossero più applicabili le disposizioni di cui all'art. 82 TUEL in tema di indennità e quelle di cui all'art. 80 TUEL in materia di permessi, fatto salvo il diritto ad ottenere dal datore di lavoro la retribuzione delle assenze dal servizio giustificate dalla funzione<sup>31</sup>.

I secondi due interventi emergenziali sullo *status* degli amministratori locali, realizzati nel periodo considerato, hanno riguardato essenzialmente il livello provinciale. Il riferimento è all'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e agli artt. 17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95<sup>32</sup>.

Le norme citate miravano all'istituzione delle Città Metropolitane ed all'accorpamento delle esistenti Province trasformando entrambi gli enti in livelli di governo di secondo grado. In essi si affermava esplicitamente il principio per cui tutte le cariche nelle nuove Province e nelle istituende Città metropolitane non dovessero dare origine ad indennità né gettoni.

Come noto, il tentativo di riformare l'amministrazione provinciale tramite decretazione d'urgenza fu dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 220 del 2013, non riconobbe sussistenti i presupposti per la decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost., senza entrare nel merito degli altri motivi di gravame adottati dalle ricorrenti.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Per quanto riguarda i Comuni fino a 15000 abitanti, l'art. 16, comma 19, della legge n. 148 del 2011 ha pure previsto che le riunioni del Consiglio comunale e delle Commissioni debbano tenersi *preferibilmente* in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro. Il che sembra rendere evidente che il Legislatore si sia ispirato ad una concezione volontaristica dell'attività politica molto diversa da quella della nostra Costituzione.

<sup>31</sup> Questa previsione è stata introdotta dalla legge di conversione n. 148 del 2011 del decreto legge n. 138 del 2011.

<sup>32</sup> I due decreti legge vennero adottati sotto la responsabilità del Governo Monti. Il primo è il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214*. Il secondo è d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135*. Sul punto specifico v. C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione “anticrisi” del Governo Monti*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2012. Sulla caotica stagione della riforma delle Province, F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di province*, in *Federalismi.it*, n.1, 2014

<sup>33</sup> La Corte, nella sua sentenza ha certamente riconosciuto alla competenza legislativa dello Stato la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., ma ha precisato che questo non rende legittimo un intervento con decreto legge per stabilire norme ordinamentali. Queste, infatti, non possono essere “interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse entro i limiti tracciati dai commi 2 e 3 dell'art. 77 Cost.”. V. sulla

Il principio di gratuità delle cariche assunte negli enti di secondo grado poté così essere ripreso dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 cd. Legge Delrio che procedendo ad una riforma organica del livello provinciale e metropolitano nonché delle Unioni di Comuni lo sancì espressamente per i membri di tutti gli organi degli enti riformati. Questo passaggio, come si è già detto, rappresenta almeno a livello locale il punto di approdo di una stagione di tagli<sup>34</sup>.

## 5. L'inversione di tendenza inaugurata nell'ambito della XVIII Legislatura

Con l'inizio della XVIII Legislatura si assiste ad una prima inversione di tendenza.

Il tema della necessaria riforma dello *status* degli amministratori locali emerge, fin dal principio della Legislatura, con svariate proposte di legge che, deputati e senatori, appartenenti a diversi gruppi parlamentari, depositano alla Camera ed al Senato<sup>35</sup>. È solo però con la formazione del Governo Conte II che la questione entra tra le priorità della nuova maggioranza come testimoniato dalla Nota di aggiornamento del DEF presentata nell'ottobre 2019 che prevedeva “un’Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili” e dalla successiva risoluzione di maggioranza approvata dalla Camera il 10 ottobre 2019 che impegnava il Governo ad inserire tra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio un disegno di legge di revisione del Testo unico degli enti locali. Nello stesso senso deve essere letto l’insediamento, in data 6 luglio 2020, presso il Ministero degli Interni di un gruppo di studio per la modifica dell’ordinamento degli enti locali.

Il primo risultato della nuova consapevolezza di dover superare la disordinata fase dei tagli indiscriminati si ha con l’adozione del D.L. 124/2019, convertito con modificazioni dalla L. n. 157/2019<sup>36</sup>.

---

questione R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Studi e Commenti*, giurcost.org, 2013.

<sup>34</sup> La legge Delrio in realtà perseguiva obiettivi di sistema assai più importanti di quelli mediaticamente veicolati. Essa mirava ad una riforma complessiva dell’amministrazione locale ma richiedeva un’attuazione molto diversa da quella successivamente ricevuta. Per quanto riguarda il proseguimento della stagione dei tagli si potrebbe sostenere che l’onda lunga della lotta alla casta e dell’austerità sia giunta fino ad ispirare la riduzione del numero dei Parlamentari. Questo argomento meriterebbe un ulteriore approfondimento anche in connessione con la rappresentanza locale. Si rinvia sulla questione a A. MORELLI, L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in *Diritti regionali*, 2, 2020.

<sup>35</sup> Per la Camera dei deputati si vedano le proposte di legge A.C. 1356 on. Pella e altri; A.C. 2071 on. Silvestroni e altri A.C. 2240 on. Ciaburro e altri destinate a confluire nella proposta legge A.C. 1356 approvato il 25 novembre 2021 dalla Camera dei deputati e recante modifiche al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell’attività amministrativa e di finanza locale. Il provvedimento è passato all’esame del Senato. Per il Senato, le proposte di legge (A.S. nn. 2310 Zanda e altri, 2245 Tiraboschi e altri, 2266 La Russa e altri, 2346 Comincini e altri, 2361 Salvini e altri, 2393 Pagano e altri) sono state unificate dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 13 ottobre 2021 attraverso l’adozione di un testo base.

<sup>36</sup> Il decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 adottato sotto il Governo Conte II recava *Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*.

L'art. 57-quater di tale decreto ha previsto, al primo comma, che l'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti fosse incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti<sup>37</sup>. L'entità dell'incremento è stata definita nell'allegato A al D.M. 23 luglio 2020<sup>38</sup>.

In secondo luogo, l'art. 57-quater, comma 4, ha reintrodotta l'indennità di funzione del Presidente della Provincia definendola in misura pari a quella del Sindaco del comune capoluogo specificando che essa non fosse cumulabile con l'indennità di sindaco. Il pagamento dell'indennità è stato posto a carico della Provincia. La misura corregge l'ingiustificata distinzione tra sindaco della città metropolitane e presidente della provincia che la legge cd. Delrio aveva prodotto. Infatti, se è vero che tale legge aveva previsto la gratuità per entrambe le cariche occorre rammentare che il sindaco metropolitano è per legge il sindaco del capoluogo mentre il presidente di Provincia è elettivo e quindi può essere anche un sindaco di un piccolo Comune.

Il secondo intervento legislativo è assai recente.

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 recante il *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024* cd. Legge di Stabilità 2022 segna, infatti, l'aumento dei compensi degli amministratori locali. Essa prevede un aumento dell'indennità dei sindaci e, a cascata, dei vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali. L'incremento sarà adottato in misura graduale per il 2022 e 2023 e in misura permanente a decorrere dal 2024

Dal 2024, a norma dell'art. 1, comma 583, della legge di stabilità l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario sarà parametrata al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni.

Occorre ricordare che il trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni (così come dei consiglieri regionali) era stato individuato, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Nel trattamento economico complessivo confluivano l'indennità di funzione, l'indennità di carica ed i rimborsi spese. La Conferenza permanente con le delibere del 30 ottobre 2012 e del 6 dicembre 2012 aveva previsto in 13.800 € lordi mensili il trattamento economico complessivo dei presidenti di regione.

---

<sup>37</sup> La norma citata ha introdotto il comma 8 bis all'art. 82 del TUEL. La copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità si ha attraverso l'inserimento, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di un apposito fondo con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

<sup>38</sup> L'incremento è avvenuto ferma restando la riduzione del 10 per cento che era stata disposta dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.



La legge di stabilità prevede, a regime, l'equiparazione al 100 per cento per i sindaci metropolitani; all' 80 per cento per i sindaci dei comuni capoluogo di regione e per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore a 100.000 abitanti; al 70 per cento per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 100.000 abitanti; al 45 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti; al 35 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti; al 30 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti; al 29 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti; al 22 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti; al 16 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti<sup>39</sup>.

L'aumento è significativo per tutti sindaci, ma lo è in modo particolare, in termini percentuali, per i sindaci dei comuni più piccoli, che è bene ricordare rappresentano la stragrande maggioranza dei comuni italiani. Per loro l'aumento disposto sfiora il cento per cento, restituendo dignità ad un compenso che era divenuto nelle realtà più piccole quasi simbolico.

L'aumento dell'indennità riverbera anche sulla cd. indennità di fine mandato per il Sindaco. Essa infatti costituisce una "integrazione" dell'indennità di funzione, prevista al termine del suo incarico amministrativo, che spetta nel caso in cui il mandato elettivo abbia avuto una durata superiore a trenta mesi<sup>40</sup>. L'istituto è disciplinato dall'art. 10 del D.M. 119/2000 che ne fissa la misura in un'indennità mensile, spettante per ogni 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotta per periodi inferiori dell'anno. L'importanza dell'intervento, da un punto di vista economico, è stato tale che la legge di stabilità ha disposto, come si diceva, un suo scaglionamento: in sede di prima applicazione, l'indennità di funzione è adeguata al 45 per cento nell'anno 2022 e al 68 per cento nell'anno 2023 delle misure indicate fermo restando che essa possa essere altresì corrisposta nelle integrali misure nel caso in cui i comuni siano in grado di garantire il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio ossia facendovi fronte con proprie

---

<sup>39</sup> Per i sindaci dei comuni capoluogo di regione e per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore l'indennità mensile di funzione è stabilita in 11040 € lordi; per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 100.000 abitanti in 9660 € lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti in 6200 € lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti in € 4800 lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti in 4140 € lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti in 4002 € lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti in 3036 € lordi; per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti in 2208 € lordi.

<sup>40</sup> Il Consiglio di Stato, sezione I, con il parere n. 2982 del 19 ottobre 2005, aveva affermato che ai Sindaci lavoratori dipendenti che avessero come tali percepito nel corso del mandato l'importo dell'indennità di funzione dimezzato, l'indennità di fine mandato fosse anch'essa corrisposta in misura dimezzata. La pronunzia si fondava sul principio della commisurazione dell'emolumento in esame all'indennità effettivamente corrisposta. Questo principio richiede oggi che essa sia aumentata proporzionalmente all'aumento delle indennità ricevuta in corso di mandato. Rimane non dovuta alcuna indennità per le durate inferiori ai trenta mesi. Il che se è consentito appare un controsenso sia rispetto alla natura sua propria di indennità posticipata sia alla luce del principio richiamato dal Consiglio di Stato e sia, infine, perché il principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. 118/2011 la inserisce tra le spese potenziali dell'ente per cui "(...) si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato 'fondo spese per indennità di fine mandato'".

risorse non potendo contare fino appunto al 2024 sul finanziamento, ancorché da intendersi a titolo di concorso, attraverso trasferimenti erariali<sup>41</sup>.

L'importo da applicarsi per il 2022 e per il 2023 si ottiene calcolando rispettivamente il 45 per cento ed il 68 per cento sull'aumento dell'importo totale a regime previsto per ciascuna classe demografica di Comune. In proposito, occorre chiarire, come la legge autorizzi i singoli enti ad applicare già nel 2022 e nel 2023 l'aumento integrale dell'indennità di funzione. In questo modo ripristinando, ancorché solo in via transitoria, uno spazio di autonomia per i consigli comunali. L'unica condizione è che sia verificato il permanere dell'equilibrio finanziario pluriennale in sede di bilancio di previsione 2022-2024<sup>42</sup>.

Come specificato nel successivo comma 585, sono adeguate anche le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali. Per esse la norma si limita a richiamare i parametri percentuali già oggi in vigore ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n. 119<sup>43</sup>. È da segnalare che il regolamento cui si rinvia operava una diversa divisione per fasce di popolazione dei Comuni prevedendo la fascia di comuni sotto i mille abitanti

---

<sup>41</sup> I commi 586 e 587 si occupano dei trasferimenti erariali. Il comma 586 prevede che “A titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento delle indennità di funzione previste dai commi 583, 584 e 585, il fondo di cui all'articolo 57-quater, comma 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, è incrementato di 100 milioni di euro per l'anno 2022, di 150 milioni di euro per l'anno 2023 e di 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024. Il comma 587 specifica che” Le risorse di cui al comma 586 sono ripartite tra i comuni interessati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario”. Tale disposizione esclude i Comuni delle Regioni a statuto speciale e, quindi, gli amministratori degli Enti della Regione autonome, anche dal riparto delle risorse previste per la copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento delle indennità. Per tali finalità, infatti, la norma nazionale ha stanziato un importo di 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023 e 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024. Per evitare che si realizzi un'ingiustificata discriminazione a danno dei comuni delle Regioni speciali occorre recepire quanto previsto dalla norma nazionale equiparando il trattamento economico degli amministratori di tali Comuni a quello previsto nel resto del Paese.

<sup>42</sup> Il che richiede un apposita delibera consiliare che integri il Documento Unico di Programmazione che gli Enti hanno presentato entro il 31 luglio 2021.

<sup>43</sup> Gli artt. 4 e 5 del Regolamento prevedevano rispettivamente le percentuali per vicesindaco ed assessori e per il presidente del consiglio comunale. Per quanto riguarda il vicesindaco, l'indennità era così calcolata: per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti è pari al 15% di quella prevista per il sindaco; per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti, è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 20% di quella prevista per il sindaco; per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 50% di quella prevista per il sindaco; per i comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti, è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 55% di quella prevista per il sindaco; per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 75% di quella prevista per il sindaco. Per quanto riguarda gli assessori nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 10% di quella prevista per il sindaco; nei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti la percentuale sale al 15%; da 5.000 e fino a 50.000 abitanti al 45% da 50.000 a 250.000 abitanti al 60% e, infine agli assessori di comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 65% di quella prevista per il sindaco. Per i presidenti dei consigli comunali, nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari al 5% di quella prevista per il sindaco. Ai presidenti dei consigli di comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 15.000 abitanti l'indennità mensile di funzione è pari al 10% di quella prevista per il sindaco. Sopra i 15.000 abitanti i presidenti dei consigli comunali sono equiparati agli assessori di Comuni della stessa classe demografica.

e quella dei comuni tra mille e cinquemila abitanti. Forse sarebbe stato opportuno prevedere un allineamento alle nuove fasce di popolazione su cui è calcolata l'indennità dei sindaci.

Nonostante la legge di stabilità non provveda ad alcun adeguamento dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, l'innalzamento delle indennità dei sindaci ha un impatto indiretto anche su di essi. Il TUEL oggi dispone, infatti, che l'importo dei gettoni percepito da un consigliere nell'ambito di un mese non possa superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente. Questo significa che all'aumentare delle indennità dei sindaci aumenta anche il tetto mensile che consiglieri comunali possono ricevere attraverso i gettoni di presenza.

## **6. Osservazioni conclusive sulla necessità di una ridefinizione organica dello *status* degli amministratori locali**

Il ripristino delle indennità per gli amministratori provinciali, l'aumento delle indennità per sindaci, vice sindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali, l'innalzamento dei limiti per le compensazioni a favore dei consiglieri comunali sono interventi che certamente correggono alcune delle più evidenti criticità prodotte dalla stagione dell'austerità e della lotta alla casta<sup>44</sup>.

Tali interventi non sono tuttavia sufficienti né a ripristinare la coerenza del TUEL delle origini e né, tanto meno, a ridisegnare uno *status* degli amministratori locali che sia in linea e coerente con le competenze e le responsabilità attribuite ai Comuni e, più in generale, con le sfide che la modernità impone al sistema costituzionale delle autonomie locali.

In proposito è possibile immaginare, *de iure condendo*, due strade.

La prima strada è quella di una serie di interventi che progressivamente pongano mano alle criticità più evidenti prodotte, per un verso, dalla stagione della lotta alla casta e dell'austerità e, per un altro verso, dalla schizofrenia di un sistema che dove aver aumentato le responsabilità in capo agli amministratori locali ne ha ridotto non solo le indennità ma pure le garanzie.

Dentro questa logica, il ripristino delle indennità è solo il primo passo. Questo perché tali aumenti riguardano direttamente solo gli amministratori con funzioni di governo dell'ente. I consiglieri comunali sono interessati in modo riflesso da tale intervento limitatamente all'innalzamento dei tetti massimi mensili dei gettoni percepibili.

Il passo successivo è intervenire sui gettoni di presenza sia ripristinandoli per i consiglieri provinciali e metropolitani sia aumentandone l'ammontare per i consiglieri comunali. Questo appare doveroso vuoi perché occorre mantenere un corretto equilibrio tra la funzione di governo e quella assembleare vuoi

---

<sup>44</sup> Per quanto riguarda la stagione dell'austerità, essa pare decisamente superata dalla consapevolezza raggiunta a livello europeo che sia necessaria una nuova Europa sociale. Cfr. in proposito, F. SCUTO, *La dimensione sociale nella Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, 9 ss.

perché il concreto ammontare del gettone è oggi talmente basso per i piccoli Comuni da apparire financo irrispettoso per chi lo percepisce e per l'istituzione stessa che lo eroga.

Il terzo step è intervenire organicamente su permessi, aspettative e rimborsi.

Il nodo è assai delicato perché come si è avuto modo di notare la Costituzione pone alcuni paletti che sono inderogabili per il Legislatore. Qui occorre dire che le riduzioni imposte appaiono davvero spiegabili solo in una logica iconoclasta non avendo avuto esse né alcun peso da un punto di vista finanziario né alcuna motivazione etica di reale lotta agli sperperi.

Per quanto riguarda l'aspettativa occorre tener presente che la Costituzione prevede espressamente che chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive abbia diritto a conservare il proprio posto di lavoro. L'intervento che pone a carico degli eletti le necessarie contribuzioni per evitare buchi contributivi rischia di rendere la richiesta di aspettativa, per una considerevole platea di cittadini eletti nelle realtà più piccole, semplicemente impraticabile.

Per quanto attiene ai permessi, oltre al diritto costituzionale a disporre del tempo necessario, la stella polare è il dovere costituzionale di svolgere con onore e diligenza le proprie funzioni che incombe sugli eletti. Un'eccessiva restrizione del tempo impedisce *sic et simpliciter* di adempiere ai propri doveri costituzionali.

Se la critica deve essere necessariamente forte, occorre chiarire come la tesi sostenuta non sia la richiesta di una mera restaurazione di quanto previsto nel TUEL delle origini. Vi sono, infatti, oggi delle variabili importantissime che occorre considerare e che possono coniugare i diversi interessi in gioco: il ricorso alle nuove tecnologie; la flessibilità dell'orario di lavoro, lo *smart-working*. L'importante è il recupero della logica costituzionale che ispirava il TUEL e che sembra oggi smarrita.

Il quarto step è la valutazione di una serie di misure, tra loro non necessariamente collegate, su cui occorre tornare a ragionare a distanza di anni tenendo conto dell'esperienza acquisita circa la loro maggiore o minore efficacia nonché del loro impatto nel quadro sociale e politico attuale. Si pensi, ad esempio, al limite al numero dei mandati che, quando introdotto, rispondeva ad una logica di ricambio della classe politica ma che ora, in particolar modo nelle realtà più piccole e meno popolate diviene un problema di non poco conto. Del pari si pensi all'obbligo di gratuità degli incarichi conferiti dalla P.A. imposto ai titolari di cariche elettive, che, a prima vista, può apparire sacrosanto al fine di evitare conflitti di interesse, ma che diviene profondamente ingiusto e dannoso se applicato, su tutto il territorio nazionale, a consiglieri che provengono da piccoli Comuni.

Si ragioni anche dell'onere di pubblicare i dati patrimoniali degli eletti. L'impatto della misura deve essere necessariamente ridotto vuoi attraverso l'eliminazione dell'obbligo per gli amministratori dei comuni di

dimensioni più ridotte, vuoi attraverso un'alternativa alla diffusione di tali dati attraverso i siti web istituzionali.

Una seconda strada, sempre in teoria auspicabile, è quella della complessiva riforma dello *status* degli amministratori locali. Se questa fosse la via prescelta si aprirebbero spazi di manovra assai interessanti per un'analisi attenta delle criticità strutturali che affliggono l'amministrazione locale.

Un tema contiguo e correlato allo *status* degli amministratori che meriterebbe un approfondimento specifico è quello degli abnormi rischi giudiziari – penali, civili e contabili – che gli amministratori corrono nell'esercizio del loro mandato.

Il tema ha numerosi profili di rilevanza costituzionale nella misura in cui esso incide sulla disponibilità dei cittadini a candidarsi per assumere funzioni pubbliche elettive oppure sulle decisioni che gli organi delle autonomie locali sono chiamate ad assumere.

Il primo profilo impatta in modo significativo sull'art. 48 Cost.: il rischio di dover affrontare lunghi e costosi procedimenti giudiziari può sconsigliare molti cittadini, lavoratori e professionisti, dal concorrere all'assunzione di funzioni pubbliche elettive. La libertà del voto come si è detto è piena sono se la platea dei candidati è effettivamente ampia. Non di meno la consapevolezza di dover affrontare cospicue spese legali può contrastare anche con il principio dell'accesso in condizioni di eguaglianza alle funzioni pubbliche elettive<sup>45</sup>. Questo perché può acuire quelle differenze di condizioni sociali che la Repubblica dovrebbe invece intervenire a rimuovere.

Il secondo profilo è, se possibile, ancora più delicato. Fattispecie di reato spesso imprecise, obbligatorietà dell'azione penale e, soprattutto, l'uso dell'esposto come strumento della contesa politica conducono inevitabilmente ad un'"amministrazione difensiva". Tale espressione è mutuata dal fenomeno della cd-medicina difensiva, in cui il medico modifica le scelte di cure da prestare (in eccesso o in diminuzione) a seconda del rischio di incorrere in responsabilità medico legali. Analogamente, l'amministrazione difensiva indica un'alterazione delle scelte dell'amministratore per autotutelarsi rispetto ai rischi, sia patrimoniali che non, conseguenti all'esercizio dell'azione amministrativa.

Entrambi i profili degenerativi producono danni enormi per le comunità locali che rischiano di essere private, da un lato, dei loro migliori talenti e, da un altro lato, delle decisioni necessarie per il loro progresso.

Le ipotesi di riforma debbono, in questo caso, riguardare sia il versante sostanziale sia quello procedurale.

Da un punto di vista sostanziale, i reati di abuso d'ufficio, di induzione indebita a dare o promettere

---

<sup>45</sup> Il TUEL prevede in effetti ex art. 86, comma 5 che gli enti locali possano assicurare i propri amministratori contro i rischi legali ed ammette che siano rimborsabili le spese legali ma pone requisiti assai stringenti. In ogni caso il rimborso *ex post* e quindi al termine del procedimento giudiziario – che può essere assai lungo – rappresenta un disincentivo all'assunzione delle funzioni pubbliche.

utilità, del traffico d'influenze e degli effetti secondari del processo penale, cioè delle misure penali/amministrative del decreto Severino presentano non poche criticità<sup>46</sup>.

È necessario, in proposito valutare i vantaggi e gli svantaggi del loro mantenimento e/o della loro riformulazione tenendo evidentemente conto della giurisprudenza degli ultimi anni che ha cambiato il significato originario delle norme. Da un punto di vista procedurale le criticità più evidenti riguardano la sequenza iscrizione a discrezione del PM nel registro degli indagati, obbligatoria notifica dell'informazioni di garanzia, venire meno del segreto istruttorio, trasformazione di un istituto di garanzia in una sorta di condanna anticipata, richiesta di allontanamento dell'interessato dalla carica ricoperta. È evidente che si tratti di una degenerazione a cui concorrono molti soggetti. Più interessante dello stabilire le responsabilità è indagare le possibili soluzioni che possano contribuire ad interrompere questa situazione. Di qui in teoria si può partire per ragionare, naturalmente con il concorso di studiosi del diritto processuale su molteplici soluzioni più o meno draconiane quali l'abolizione del registro degli indagati, la ridefinizione della qualità dell'imputato, la subordinazione dell'azione penale alla trasmissione di una notizia qualificata limitando la discrezionalità del PM. E ancora: potenziare le garanzie del segreto istruttorio, inasprire le pene per la sua violazione, rivedere il codice deontologico dei giornalisti e ritornare ad affermare l'assoluta irrilevanza prima di una condanna definitiva di qualsiasi pronuncia giurisdizionale. Il lavoro da fare è, quindi, assai impegnativo ancorché necessario sia per uscire da una situazione di impasse che sta danneggiando l'autonomia locale molto oltre quello che i cittadini immaginano sia per ripristinare quel sistema costituzionale delle autonomie locali che la Carta repubblicana aveva disegnato, intendendo così realizzare una ripartizione verticale del potere capace di avvicinare ed effettivamente coinvolgere i cittadini nel governo del *res publica*.

---

<sup>46</sup> Il recente referendum svoltosi in data 5 giugno 2022 che mirava all'abrogazione del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190) e, conseguentemente, a restituire ai giudici la facoltà di decidere, di volta in volta, se, in caso di condanna, occorra applicare o meno anche l'interdizione dai pubblici uffici non ha raggiunto il *quorum* di validità.