

Ultime novità in tema di determinazione delle indennità
degli amministratori locali e rendicontazione del
contributo statale



Relatore
Amedeo Scarsella

Il diritto soggettivo all'indennità e ai gettoni di presenza

Gli amministratori locali si pongono in rapporto di servizio di natura onoraria con l'amministrazione di appartenenza. Da tale rapporto nasce:

- ❑ il **diritto soggettivo dell'amministratore a percepire l'indennità di funzione o i gettoni di presenza** laddove ciò sia previsto da disposizioni di legge;
- ❑ tale **diritto soggettivo ha natura disponibile**, in quanto l'amministratore può decidere se rinunciare in tutto o in parte al pagamento dell'indennità;
- ❑ proprio per il carattere onorario del rapporto, qualsiasi richiesta per l'erogazione di un eventuale trattamento economico spettante per legge rientra nella **giurisdizione del giudice ordinario**, essendo detto trattamento necessariamente previsto dalla norma e preventivamente quantificato nell'importo.

Indennità di funzione e gettone di presenza - art. 82 TUEL

L'art. 82 del TUEL prevede la corresponsione:

- ❑ al sindaco, agli assessori ed al presidente del consiglio comunale di una indennità di funzione mensile (dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa);
- ❑ ai consiglieri comunali che garantiscono la loro partecipazione a consigli e commissioni di un gettone di presenza (la Corte di conti ritiene che il gettone non debba essere riconosciuto per la partecipazione alla commissione/conferenza dei capigruppo).

L'art. 82, comma 8, demanda la puntuale determinazione della misura dell'indennità e del gettone ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città.

DM 4 aprile 2000 n. 119

L'ultimo decreto approvato è il DM 4 aprile 2000 n. 119 che definisce:

1. le indennità ed i gettoni di presenza in relazione *alle categorie di amministratori* (sindaco, assessore, presidente del consiglio, consigliere comunale) e *alla dimensione demografica* degli enti (tabella A allegata);
2. le fattispecie che consentono di applicare alcune minime **maggiorazioni** (art. 2 - fluttuazioni stagionali della popolazione, percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché ammontare del bilancio di parte corrente);
3. le misure percentuali per definire le **indennità del vicesindaco, degli assessori e del presidente del consiglio**;
4. la misura dell'**indennità di fine mandato**.

Legge Finanziaria 2006 - Taglio 10%

La legge finanziaria 2006 (art. 1 comma 54 L. 23 dicembre 2005 n. 266) è intervenuta sulla misura delle indennità e del gettone per esigenze di coordinamento della finanza pubblica e ne ha disposto la riduzione nella misura del 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005.

Il taglio è stato ritenuto strutturale, avente cioè un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006, dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione n. 1/2012 "in mancanza di un limite temporale alla vigenza della ... disposizione, ... il taglio operato può ritenersi strutturale, avente cioè un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006" - v. CdC Sezione delle autonomie deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG).

Legge di Bilancio 2022 - Incremento per sindaci/assessori presidenti del consiglio comunale

SINDACI

Su tale quadro normativo è intervenuta la legge di bilancio 2022 (L. 30/12/2021 n. 234) che, ai commi da 583 a 587, prevede un incremento delle indennità dei Sindaci metropolitani e dei Sindaci dei Comuni delle Regioni a **statuto ordinario** in una misura percentuale, proporzionata alla popolazione, al trattamento economico complessivo dei Presidenti delle Regioni (attualmente pari a 13.800 euro lordi mensili).

ASSESSORI E PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE

Il comma 585 prevede che le **indennità di funzione** da corrispondere ai **vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali** sono adeguate alle nuove indennità di funzione dei corrispondenti sindaci con l'applicazione delle percentuali previste dal DM 119/2000 (artt.4 e 5).

Determinazione dell'indennità dei sindaci dal 2024

Classe demografica L. Bilancio 2022	Percentuale su Trattamento presidenti di regioni
Sindaci metropolitani	100
Sindaci dei comuni capoluogo di regione e per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore a 100.000 abitanti	80
Sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 100.000 abitanti	70
Sindaci dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti	45
Sindaci comuni con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti	35
Sindaci dei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti	30
Sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti	29
Sindaci dei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti	22
Sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti	16

La determinazione della fascia demografica

Il comma 583 della Legge di Bilancio stabilisce in modo innovativo che la fascia demografica viene determinata «in relazione alla popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale». Nella nota metodologica al DM del 30 maggio 2022 si legge «la popolazione considerata è quella ISTAT al 31 dicembre 2020 risultante dal censimento permanente».

Il DPR 20 gennaio 2023 "Determinazione popolazione legale Repubblica in base censimento permanente popolazione e abitazioni" prevede all'articolo unico che **“La popolazione residente in ciascun comune della Repubblica, censita al 31 dicembre 2021 e indicata nell'allegata tabella che costituisce parte integrante del presente decreto, è dichiarata popolazione legale alla data anzidetta ai sensi dell'art. 1, comma 236, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, fatte salve le variazioni numeriche della predetta popolazione dipendenti da eventuali variazioni territoriali nella circoscrizione comunale, posteriori alla suindicata data del 31 dicembre 2021”**.

L'art. 1, comma 584, della L. 234/2021 (L. Bilancio 2022)

In sede di prima applicazione l'indennità di funzione di cui al comma 1 è adeguata al 45 per cento nell'anno 2022 e al 68 per cento nell'anno 2023 delle misure indicate al medesimo comma 1.

A decorrere dall'anno 2022 la predetta indennità può essere altresì corrisposta nelle integrali misure di cui al comma 1 nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Le modalità di calcolo delle nuove indennità

In ordine alle modalità di calcolo è pacifico che l'importo da applicarsi per il 2022 e per il 2023 si ottiene calcolando rispettivamente il 45% e il 68%

sul *differenziale incrementale tra i seguenti valori:*

- a) *la pregressa indennità di funzione attribuita* (“l'incremento dell'indennità di funzione del Sindaco, per gli anni 2022 e 2023, nelle misure indicate dal comma 584 dell'art. 1 della Legge n. 234 del 30.12.2021, deve avvenire prendendo come riferimento l'importo dell'indennità di funzione ridotta del 10% in ossequio all'art. 1, comma 54, della legge finanziaria n. 266/2005” – Corte dei conti Lombardia, del. 153/2022).
- b) *il nuovo importo a regime previsto dall'anno 2024.*

Nel rispetto del comma 584 secondo periodo i Comuni possono scegliere di applicare l'incremento:

1. in **misura graduale** per gli anni 2022, 2023 e 2024;
2. nella **misura integrale** prevista a regime (anno 2024) già a decorrere dall'anno 2022. In tal caso però dovrà essere garantito il “rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio”.

La nota del MEF prot. n. 1580 del 5 gennaio 2022

Il MEF con nota prot. 1580 del 5 gennaio 2022 ha precisato al fine di evitare possibili dubbi applicativi, *“che i predetti adeguamenti percentuali vadano riferiti al differenziale incrementale tra la pregressa indennità di funzione attribuita e il nuovo importo a regime previsto a decorrere dall’anno 2024, in relazione alla corrispondente fascia demografica di appartenenza. Giova segnalare che le risorse stanziare dal comma 586, a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell’incremento delle indennità di funzione in esame (100 mln di euro per l’anno 2022, 150 mln di euro per l’anno 2023 e 220 mln di euro a decorrere dall’anno 2024) sono coerenti con l’applicazione delle predette percentuali di adeguamento agli incrementi a regime dell’anno 2024”*.

Non più applicabili le maggiorazioni di cui all'art. 2 del D.M. 4 aprile 2000, n. 119

Il D.M. del 4 aprile 2000, n. 119, ha stabilito una griglia di compensi tabellari differenziati prevalentemente in ragione delle dimensioni demografiche degli enti, articolati in una componente di base fissa ed in una maggiorazione eventuale da corrispondere al ricorrere di determinati presupposti, quali quelli elencati dall'art. 2 che attengono rispettivamente alla stagionalità demografica (lett. a) e alla virtuosità risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato dall'ente, con riferimento sia alle entrate proprie (lett. b), sia alla spesa corrente (lett. c)

«Sui nuovi importi previsti dalla legge di bilancio 2022 non è più possibile applicare le specifiche maggiorazioni di cui all'articolo 2 del citato DM» (risposta a quesito del Ministero dell'Interno n. 1 del 10 maggio 2023).

A chi compete l'applicazione dell'incremento?

Adeguamento delle indennità in modo graduale nell'arco del triennio 2022-2024.

Qualora l'amministrazione intenda operare nel rispetto della gradualità dell'adeguamento, essendo le percentuali determinate dalla legge, l'applicazione è attribuita alla competenza dirigenziale.

Applicazione sin dal 2022 dell'indennità prevista per il 2024

Qualora, invece, l'amministrazione intenda applicare sin dal 2022 la misura dell'incremento prevista a regime, occorrerà adottare una apposita deliberazione per adottare le necessarie variazioni al bilancio di previsione finanziario 2022-2024 già approvato e verificare, quindi, in tale sede, il "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio" oppure esprimere indirizzi in tal senso nel DUP 2022-2024 qualora non ancora approvato.

Ulteriori effetti dell'aumento delle indennità

1. il comma 59 dell'art. 1 della Legge n. 56/2014, come modificato dall'art. 57-quater, comma 4, lett. a), D.L. n. 124/2019, stabilisce che il Presidente della provincia percepisce un'indennità, a carico del bilancio della provincia, determinata in misura pari a quella del Sindaco del comune capoluogo, in ogni caso non cumulabile con quella percepita in qualità di Sindaco.
2. l'aumento delle indennità dei Sindaci ridetermina anche il compenso massimo mensile percepibile dai Consiglieri comunali, che è pari ad un quarto dell'indennità del Sindaco in base a quanto disposto dall'articolo 82, comma 2, del TUEL. **La norma non incide direttamente sul valore del gettone di presenza dei Consiglieri comunali.**

La nota Anci con riferimento all'aumento del compenso massimo percepibile dai consiglieri

«Si ricorda, infine, che l'aumento delle indennità dei Sindaci ridetermina anche il compenso massimo mensile percepibile dai Consiglieri comunali, che è pari ad un quarto dell'indennità del Sindaco in base a quanto disposto dall'articolo 82, comma 2, del TUEL. La norma infatti non incide direttamente sul valore del gettone di presenza dei Consiglieri comunali ma, indirettamente, agisce sul valore dell'ammontare complessivo percepito che è pari, appunto, per la surrichiamata norma del TUEL, ad un quarto dell'indennità del Sindaco come rideterminata dall'articolo in esame. ***Ogni altra interpretazione non terrebbe conto del principio della successione delle leggi nel tempo e dunque deve tenersi conto – per il tetto massimo mensile dei Consiglieri Comunali - delle indennità di funzione rideterminate dalle disposizioni di legge in commento nella presente nota***».

Il «concorso» dello Stato per consentire gli adeguamenti gradualisti delle indennità

Il comma 586 prevede che **a favore dei comuni** a titolo di “concorso” alla copertura dell’onere sostenuto dai comuni per l’incremento delle indennità di funzione da corrispondere ai sindaci ed agli amministratori locali, il fondo di cui all’articolo 57-quater, comma 2, del decreto n. 124/2019 (fondo istituito per il concorso dello stato nella spesa dovuta all’incremento dell’indennità di carica dei sindaci dei comuni fino a 3.000 ab), è incrementato:

- a) di **100 milioni di euro per l’anno 2022;**
- b) di **150 milioni di euro per l’anno 2023;**
- c) di **220 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2024.**

Nella relazione al DDL sono riportate 2 tabelle utili per la quantificazione dell’onere a carico dello stato da cui sembra evincersi che il “concorso” nella spesa garantisce l’integrale copertura della stessa negli anni 2022, 2023 e 2024 qualora l’incremento sia deciso in misura graduale; in caso diverso la differenza tra l’adeguamento percentuale previsto e la misura a regime dovrà essere garantito con fondi di bilancio.

Il DM 30 maggio 2022

Con il DM del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia, del 30 maggio 2022 è stato ripartito il fondo di 110 milioni di euro per l'anno 2022 a titolo di concorso alla copertura del maggiore onere sostenuto dai comuni delle regioni a statuto ordinario, per l'incremento dell'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle stesse regioni.

Il Dm si compone di un articolo e 2 allegati:

- La nota metodologica;
- Il piano di riparto per ciascun comune, nel quale sono indicati i contributi concessi per l'adeguamento dell'indennità di ciascun tipo di amministratore.

L'utilizzo del fondo e la sua rendicontazione

Per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, qualora tali comuni non abbiano effettuato la specifica opzione statutaria di prevedere il **Presidente del consiglio comunale**, l'importo dovrà essere restituito in accordo a quanto statuito dall'articolo 3 del D.M. 30.5.2022. Né, d'altra parte, il contributo non utilizzato potrà essere versato in favore del sindaco, che nei suddetti comuni esercita le funzioni del presidente del consiglio comunale ai sensi del menzionato comma 3 ed in assenza di opzione statutaria, stante il divieto di cumulo delle indennità previsto dall'articolo 82, comma 5, del T.U.E.L. (risposta a quesito del Ministero dell'Interno n. 2 del 10 maggio 2023).

Al di fuori dell'ipotesi innanzi descritta si ritiene che «sia possibile operare compensazioni tra la maggiore spesa per l'aggiornamento dell'indennità relativa ad una certa categoria di amministratore locale con quote di contributo statale inutilizzate (ad es. perché il Sindaco è lavoratore dipendente non in aspettativa o per l'assenza temporanea di una certa figura di amministratore) a condizione che non siano superate le misure incrementali e le percentuali indicate ai citati commi 583 (per le indennità dei sindaci in relazione alla popolazione dell'ente), 584 (adeguamenti annui) e 585 (per le indennità degli altri amministratori). Tali compensazioni sono ritenute ammissibili, entro i limiti suindicati, in quanto le assegnazioni ricevute da ciascun ente per le diverse categorie di amministratori sono leggermente inferiori all'effettivo fabbisogno per la relativa insufficienza del fondo (dotazione di 100 mln di euro per l'anno 2022 a fronte di un fabbisogno complessivo di 100,365 mln) giustificando così il recupero di eventuali "risparmi" su una certa indennità a ristoro della porzione di spesa non coperta da contributo per un'altra» (risposta a quesito del Ministero dell'Interno n. 3 del 10 maggio 2023).

La rendicontazione tramite TBEL

L'inoltro del certificato da effettuarsi entro il 15 maggio, da effettuarsi anche nell'eventualità di integrale utilizzo del contributo, ha l'obiettivo:

- di determinare gli importi del contributo effettivamente utilizzati. La differenza tra la somma assegnata e quella spesa sarà automaticamente calcolata dalla procedura e dovrà ovviamente coincidere con quella riversata dall'ente;
- di assicurare nell'anno 2023 una distribuzione delle risorse che tenga conto delle specificità di ciascun ente e che consenta, pertanto, a ciascun comune di disporre del contributo nella misura quanto più possibile adeguata alle effettive necessità, evitando così la dispersione di una porzione delle risorse assegnate ed assicurando l'integrale ed effettivo utilizzo del fondo;

Si precisa che in caso di mancata trasmissione del certificato non sarà possibile procedere all'assegnazione delle risorse per l'anno 2023.

La disposizione del Milleproroghe

"Fino al 31 dicembre 2023, le risorse ripartite ai sensi dell'articolo 1, commi 586 e 587, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, sono riconosciute ai comuni beneficiari anche nel caso in cui gli stessi abbiano adottato specifiche deliberazioni di rinuncia, parziale o totale, alla misura massima dell'indennità di funzione prevista dalla normativa al tempo vigente, a condizione che le predette risorse siano state utilizzate per tali finalità" (Art. 1, comma 20-ter, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14)