

Regione siciliana

M
e
n
e**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

POS. II Prot. _____ 189.11.2008

OGGETTO: Lavoro - LSU con contratto di diritto privato a tempo determinato - Aspettativa per mandato elettivo - Riduzione indennità di funzione.

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI
E DELLE AUTONOMIE LOCALI
Dipartimento Famiglia, Politiche sociali e Autonomie locali
PALERMO

1. Con nota prot. n.22125 dell'1 luglio 2008 codesto Dipartimento ha chiesto allo Scrivente se il dimezzamento dell'indennità di funzione spettante agli amministratori locali, previsto dall'art.19, secondo comma, l.r. 23 dicembre 2000, n.30 per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa per cariche pubbliche elettive, possa essere effettuato nei confronti del vicesindaco di un Comune, già lavoratore socialmente utile, che presta servizio *part time* (18 ore) presso il medesimo ente con contratto quinquennale di diritto privato ex art.25, l.r. 29 dicembre 2003, n.21. Codesta Amministrazione rappresenta che il Comune ha proceduto a dimezzare la predetta indennità di funzione e che il vicesindaco ha di contro richiesto la corresponsione dell'intera indennità di funzione, nella considerazione che, comunque, data la peculiare posizione di lavoro, al medesimo non sarebbe applicabile l'aspettativa per cariche elettive. Al riguardo codesto Dipartimento, chiarito che non sussiste la possibilità per il predetto lavoratore di fruire dell'aspettativa "*essendo tale istituto applicabile solo ai rapporti di lavoro già stabilizzati (cosiddetti di ruolo)*", chiede se, comunque, l'indennità di funzione, nel caso in esame, vada dimezzata.

2. Sulla questione suesposta si osserva quanto segue.

La l.r. 23 dicembre 2000, n.30, recante "*Norme sull'ordinamento degli enti locali*", all'art.18, primo comma, dispone che "*Gli amministratori locali, che siano lavoratori dipendenti, possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato. Il periodo di*

aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova."

Il successivo art.19, nel riconoscere l'indennità di funzione agli amministratori locali, ne rimette la fissazione della misura minima, nel rispetto dei principi elencati, ad un successivo regolamento, disponendo in particolare che *"Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa"* (v. art.19, secondo comma, secondo periodo).

Il D.P.Reg. 18 ottobre 2001, n.19, recante *"Regolamento esecutivo dell'art.19 della legge regionale 23 dicembre 2000, n.30, concernente la determinazione delle misure minime delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori locali in Sicilia"*, ha disposto, per quel che in questa sede interessa, che *"Al vice sindaco è corrisposta l'indennità di funzione nelle seguenti misure: - comuni sino a 40.000 abitanti 55% indennità sindaco; - comuni sopra 40.000 abitanti 75% indennità sindaco."* (v. art.4, primo comma)."

3. La soluzione della problematica in esame passa attraverso l'individuazione della *ratio* sottesa all'istituto dell'indennità di funzione, al fine di verificare se sulla medesima abbia refluenza la circostanza che il lavoratore socialmente utile, pur "stabilizzato" con contratto quinquennale, non ha diritto all'aspettativa per cariche elettive in considerazione della peculiare natura del rapporto che lo lega all'ente.

Al riguardo, come già affermato dallo Scrivente nel parere n.43 del 2008, reso con nota prot. n. 5300 del 18 marzo 2008, inviata per conoscenza a codesto Assessorato, va rilevato che il rapporto instauratosi a seguito della stipula dei contratti quinquennali di diritto privato, pur previsti come misure di fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili, mantiene una connotazione previdenziale-assistenziale e ciò alla luce di molteplici argomentazioni di ordine sistematico, ampiamente svolte nel parere citato, cui si rinvia.

Tra le considerazioni svolte, tra l'altro, si menzionava la nota n.2476 del 3 marzo 2008 del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno che, nell'impartire istruzioni a Comuni e Prefetture in ordine agli oneri e spese derivanti dalle elezioni politiche, detta *"Norme speciali per la Sicilia"* specificando (vale la pena riportare testualmente il passaggio) che *"Con l'occasione, si rappresenta che non potrà essere ammessa a rimborso dello Stato l'eventuale spesa sostenuta per il lavoro straordinario reso dai lavoratori socialmente utili (LSU) con contratto quinquennale di diritto privato, in quanto detto contratto, rientrando nelle misure previste dalla legislazione regionale per favorire la fuoriuscita dei lavoratori dal bacino degli LSU e per ottenere il contributo a carico della Regione stessa, pur richiamando le disposizioni del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali per quanto attiene al trattamento economico e all'inquadramento giuridico da riservare ai predetti lavoratori, non comporta la costituzione di un rapporto di pubblico impiego. Pertanto, la mancanza dello "status" di dipendente pubblico non consente di utilizzare i lavoratori in questione per lo svolgimento delle funzioni pubbliche relative agli adempimenti elettorali."*

Ciò posto, si tratta di stabilire se il dimezzamento dell'indennità di funzione si applichi ad un soggetto che non sia collocato in aspettativa, non perché non la richieda, ma perché non ne ha diritto.

Al fine di risolvere il quesito, occorre chiarire quale sia la *ratio* delle norme

sull'indennità di funzione.

L'interpretazione logica e teleologica induce a ritenere che il legislatore, riconoscendo l'indennità nell'intera misura ai lavoratori autonomi ed ai lavoratori dipendenti che richiedono l'aspettativa, e dimezzandola ai lavoratori dipendenti che non richiedono l'aspettativa, abbia voluto indennizzare quegli amministratori locali che, proprio in virtù dell'esercizio delle funzioni connesse alla carica rivestita, siano costretti a distogliere tempo ed energie alla propria attività lavorativa autonoma, con conseguente perdita di guadagno, nonché quei lavoratori dipendenti, che in ragione dell'impegno assunto a seguito del conferimento della carica elettiva, siano collocati in aspettativa (v. Cons. Stato, parere 1965/86 del 9 gennaio 1987, anche se espresso in vigenza della precedente normativa che, all'inverso, prevedeva, anziché il dimezzamento, il raddoppio).

Vale la pena richiamare il T.A.R. Palermo che ha affermato anche che "*L'indennità ... ai sensi degli artt. 19, L.R. 23 dicembre 2000 n. 30 e 4, D.P.Reg. 18 ottobre 2001 n. 19, si ispira all'esigenza di consentire anche a chi non è dotato di una posizione patrimoniale consistente di concorrere agli incarichi elettivi ed è direttamente riconducibile al principio del libero accesso agli incarichi politici ed al più generale principio di democraticità*" (v.T.A.R. Palermo, Sez. I, sent. n. 31 del 02-01-2004, Graffaro ed altro c. Comune di Roccamena).

Del pari, per quanto attiene al previsto dimezzamento dell'indennità di funzione per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa, in dottrina si è affermato che con tale previsione si è inteso tenere conto del fatto che il lavoratore dipendente che non ha richiesto l'aspettativa conserva il trattamento economico derivante dall'attività lavorativa, sicché l'indennità di funzione in misura dimezzata è stata ritenuta sufficiente a remunerare la carica ricoperta (così, *La riforma degli enti locali*, Commentario diretto da F.Piterà e R.Vigotti, I, Utet).

Se questa è la *ratio* della previsione, allora qualunque soggetto che eserciti una carica elettiva e che non si trovi in aspettativa non retribuita, ha diritto solo ad una indennità di funzione dimezzata, ancorché l'assenza di aspettativa non derivi da una scelta dell'amministratore, ma dalla circostanza che non se ne abbia il diritto.

Non pare, infatti, plausibile, accogliendo la diversa interpretazione, che il soggetto che *non chiede* l'aspettativa si veda dimezzare l'indennità di funzione, mentre colui che, pur non subendo (allo stesso modo del primo) una perdita economica, possa invece fruire dell'indennità intera, per il solo fatto di *non potere* godere dell'aspettativa.

In tale contesto, sarebbe certamente auspicabile un chiarimento normativo, in mancanza del quale, accogliendo una interpretazione più cauta, ma insieme più corretta, non può che suggerirsi di dimezzare l'indennità di funzione del soggetto *de quo* che, non essendo collocato in aspettativa, non subisce una perdita economica ed al contempo non impegna tutto il proprio tempo e le proprie energie nello svolgimento del mandato elettorale.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in

relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo. Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "FoNS", giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2008 Avv. Michele Arcadipane
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**
