

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1319

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TURCHI, BRUNO, QUINTIERI, GHISLANDI e DAMI**

*Annunziata il 31 maggio 1950*

### Indennità di funzione ai sindaci e agli assessori comunali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il legislatore del 1946 ha accolto, *ante litteram*, per quanto concerne l'accesso alle cariche di sindaco e di assessore, il principio costituzionale in forza del quale: « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la eguaglianza dei cittadini, impediscono il libero sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori a l'organizzazione politica, economica e sociale del paese » (Costituzione, articolo 3). Infatti, disciplinando la ricostruzione delle Amministrazioni comunali su basi elettive, con disposizione del tutto nuova rispetto alle legislazioni precedenti, ma riallacciandosi con la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati, il 5 agosto 1920, dagli onorevoli Donati, Matteotti e Casalini, si è stabilito col decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946 n. 1, articolo 3, 3° capoverso, che: « al sindaco e agli assessori può essere assegnata, compatibilmente alle condizioni finanziarie del comune, una indennità di funzione, la cui misura è fissata dal Consiglio comunale. La relativa deliberazione è sottoposta all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa ». Con questa disposizione ogni discussione sulla legittimità o meno dell'indennità ai sindaci e agli assessori, per fatto della loro carica, è stata superata e con la sua entrata in vigore

era pertanto da aspettarsi una generale applicazione della norma.

In pratica però l'aspettativa non è stata soddisfatta, in quanto la formulazione della citata disposizione ha fatto sorgere dei dubbi se le spese, relative all'indennità, siano da ascrivere tra quelle obbligatorie o tra quelle facoltative; sta comunque di fatto che le Giunte provinciali amministrative — all'approvazione delle quali l'assegnazione dell'indennità è sottoposta — hanno ritenuto trattarsi di spesa facoltativa e pertanto, in relazione alle condizioni dei bilanci che, come è noto, sono ben poco floride, hanno negata, specie nel caso di comuni medi e piccoli, l'approvazione o, se concessa, hanno ridotto la misura dell'indennità a cifre assolutamente inadeguate.

Da questa interpretazione — sia o non sia esatta — consegue che l'assegnazione non viene concessa in quei comuni che proprio per le loro condizioni economiche richiederebbero un più particolare impegno da parte dei propri amministratori. Consegue altresì che gli ostacoli di ordine economico, che di fatto limitano il diritto a numerosi cittadini appartenenti alle classi lavoratrici di accedere alle cariche di sindaco e di assessore, non sono stati affatto rimossi. Anzi la situazione generale, in certo senso, è peggiorata in quanto, data la disparità dei criteri che concretamente

sono stati seguiti dalle diverse Giunte provinciali amministrative, si sono verificate gravi sperequazioni.

Questo stato di cose ha provocato, fra i sindaci e gli assessori, notevole malumore, che ha trovato eco nell'ordine del giorno votato all'unanimità dall'Assemblea dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani, nella sua adunanza del 25-28 giugno 1949, che qui si trascrive:

« L'Assemblea dell'Associazione nazionale Comuni italiani, riaffermato il principio che ai sindaci ed agli assessori spetti una indennità di funzione, chiede che l'onere di tale indennità sia posto tra le spese obbligatorie del comune e domanda al Consiglio nazionale dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani di proporre il sistema più idoneo per la determinazione dell'accennata indennità, ferma restando al Consiglio comunale la competenza di fissarne la misura ».

La richiesta dei sindaci e degli assessori, fatta propria dall'Associazione dei Comuni italiani (A.N.C.I.) merita accoglimento: essa riflette una esigenza che non è solo dei sindaci e degli assessori ma anche e soprattutto dei comuni.

A tal fine è da tenere in considerazione, oltre quanto già esposto, che l'aumento per numero e complessità dei problemi che la coscienza dei cittadini ritiene risolvibili solo se affrontati collettivamente, con lo sviluppo della vita comunale, con la riconosciuta autonomia dell'ente comune, la funzione degli amministratori comunali non consiste più nel semplice avallare l'opera della burocrazia o nell'essere portavoce delle direttive degli organi centrali, bensì nell'affrontare e risolvere giorno per giorno, ora per ora, i problemi interessanti la vita dei cittadini nello spirito del mandato ricevuto dagli elettori. Da tutto ciò deriva che la funzione degli amministratori comunali richiede una mole tale di attività che evidentemente non può essere affrontata da chi è assillato dal difficile problema del quotidiano sostentamento proprio e della propria famiglia.

Di fronte alla provata inadeguatezza della legislazione vigente — inadeguatezza che è pregiudizievole sia all'effettivo esercizio da parte dei lavoratori di un diritto sancito dalla Costituzione, sia al regolare ed efficiente funzionamento delle amministrazioni comunali — è necessario provvedere con l'emanazione di nuove norme che tengano più concretamente conto della situazione che si è venuta a creare.

A questa nuova disciplina tende appunto la presente proposta la quale, accogliendo le richieste contenute nel sopra riportato ordine del giorno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, prevede per gli amministratori dei comuni una indennità che, prescindendo da ogni condizione limitativa connessa con la situazione delle finanze comunali e da ogni intervento di merito che non sia quello del Consiglio comunale, è analoga, quanto allo scopo che si propone di raggiungere e alla forma, a quella corrisposta ai parlamentari, in forza della legge 9 agosto 1948, n. 1102.

Tuttavia è opportuno sottolineare che nell'indennità prevista dalla presente proposta è operante in modo più energico che non nell'indennità parlamentare il concetto di « risarcimento » riportabile alla dottrina civilistica del *lucrum cessans*.

Infatti con questa proposta si vuol porre l'amministratore in condizione di esplicare la funzione affidatagli, indennizzandolo per il tempo e per l'attività impiegata, non già nel provvedere al necessario sostentamento proprio e della propria famiglia, ma nel dato ufficio ad esclusivo interesse della collettività.

Di conseguenza la presente proposta prevede una indennità che non è fissa, ma variabile secondo l'entità e l'importanza dell'opera data alla pubblica amministrazione; in particolare, tale variabilità è predeterminata in relazione all'importanza demografica delle varie amministrazioni e determinabile caso per caso, in relazione all'entità della prestazione.

Pertanto, onorevoli colleghi, pienamente convinti della giustezza e dell'opportunità della presente proposta, abbiamo l'onore di sottoporla al vostro esame e di raccomandarla alla vostra approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

Al sindaco spetta una indennità mensile, nella misura che sarà fissata dal Consiglio comunale, tenuto conto dell'entità della prestazione e dentro i limiti seguenti:

Comuni fino a 2000 abitanti non oltre 15.000 lire;

Comuni da 2001 fino a 10.000 abitanti da 15.000 a 30.000 lire;

Comuni da 1.001 fino a 30.000 abitanti da 20.000 a 50.000 lire;

Comuni da 30.001 fino a 100.000 abitanti da 30.000 a 70.000 lire;

Comuni con oltre 100.000 abitanti da 60.000 a 120.000 lire.

## ART. 2.

Agli assessori dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti spetta una indennità di funzione che sarà fissata dal Consiglio comunale con i criteri indicati all'articolo 1 ed in misura non superiore ai quattro quinti di quella assegnata al rispettivo sindaco.

## ART. 3.

Con l'indennità di funzione non possono cumularsi assegni e indennità, medaglie o gettoni di presenza comunque derivanti da incarichi conferiti da enti pubblici di qualsiasi natura.

Restano comunque esclusi dal divieto di cumulo le indennità e gli assegni derivanti da incarichi accademici, da rapporti di impiego, le indennità per partecipazione a commissioni giudicatrici di concorsi, a commissioni di studio e a commissioni d'inchiesta, le indennità di trasferta e il rimborso spese.

## ART. 4.

L'indennità mensile di funzione è esente da ogni tributo e non può comunque essere computata agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi tributo dovuto sia allo Stato che ad altri enti.

L'indennità mensile non può essere oggetto di rinuncia o cessione né essere sequestrata o pignorata.