



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 26 maggio 2014, composta da:

| | |
|------------------------------|------------------------------|
| Dott. Claudio IAFOLLA | Presidente |
| Dott.ssa Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Dott. Giampiero PIZZICONI | Primo Referendario, relatore |
| Dott. Tiziano TESSARO | Primo Referendario |
| Dott. Francesco MAFFEI | Referendario |
| Dott.ssa. Francesca DIMITA | Referendario |
| Dott.ssa. Daniela ALBERGHINI | Referendario |

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge*

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Vo' (PD), prot. n. 3152 dell'11 aprile 2014, acquisita al prot. CdC n. 3639 dell'11 aprile 2014;

VISTA l'ordinanza n. 38/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del comune di Vo' (PD), con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha sottoposto alla Sezione un quesito concernente la corretta applicazione dell'art. 86, comma 2, del TUEL (D.Lgs. 267/2000) a norma del quale l'ente locale provvede, per gli Amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti, a versare alla forma pensionistica presso la quale questi ultimi soggetto sono iscritti, una cifra forfettaria annuale a titolo di oneri assistenziali, previdenziali, assicurativi. Il legale rappresentante dell'ente esprime le proprie perplessità alla luce di

alcune recenti pronunce di diverse sezioni regionali di controllo (delibera n. 3 del 15.01.2014 della Corte dei Conti Basilicata, delibera n. 16 del 05.03.2014 della Corte dei Conti Liguria, delibera n. 95 del 05.03.2014 della Corte dei Conti Lombardia) che ritengono illegittimi i versamenti dei contributi previdenziali da parte dell'Ente di appartenenza per gli amministratori lavoratori autonomi che omettano di dichiarare la sospensione dell'attività e di notificare la medesima dichiarazione all'ente previdenziale. Tale rigida lettura fornita dalle Sezioni regionali, evidenzia l'ente, si porrebbe in contraddizione con la consolidata posizione interpretativa assunta dal Ministero dell'Interno e da tempo seguita dalle amministrazioni locali.

Sul punto, infatti, il comune di Vo' richiama i pronunciamenti ministeriali dell'11/05/2004 e del 29/08/2003 con i quali si afferma *"che l'esercizio dell'attività lavorativa è condizione essenziale per poter accedere al beneficio"* e del 17/02/2004 in base al quale, conclude l'ente, il ministero ritiene che *"Il versamento dei predetti oneri, da parte degli enti locali, costituisce pertanto un beneficio che va accordato a prescindere dall'incidenza dell'espletamento della carica elettiva sull'effettivo esercizio dell'attività professionale"*.

Conclusivamente il comune di Vo', venendo in rilievo una effettiva difficoltà dell'ente nel considerare applicabile l'una o l'altra lettura in *"quanto qualsiasi comportamento tenuto presenta un potenziale profilo sanzionatorio, in termini di sanzioni da parte degli enti"*

previdenziali in un caso e in termini di danno erariale nell'altro", chiede "una indicazione chiara sulla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 86, comma 2, del TUEL".

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Vo', è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità

pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali

sul versante gestionale.

Il Collegio non ignora che con il proprio parere 313/2013/PAR in relazione ad un quesito vertente sul medesimo oggetto di quello formulato dal comune di Vo', la Sezione si era espressa dichiarando la richiesta inammissibile sulla scorta che la questione interpretativa non rivestiva i caratteri della generalità ed astrattezza. Tuttavia, nel frattempo, come già anticipato, sul medesimo oggetto della richiesta di parere si sono stratificate una serie di posizioni interpretative concordi di varie Sezioni regionali di controllo (sulle quali più approfonditamente si dirà poi).

Alla luce delle mutate prospettive in ordine alla sussistenza dell'ammissibilità oggettiva, la richiesta va esaminata nel merito anche in relazione al fatto che la diversa latitudine applicativa di detta disposizione (l'articolo 86, comma 2, del TUEL) può determinare l'obbligatorietà o meno dei versamenti previdenziali a favore di amministratori di enti locali lavoratori autonomi, con ricadute dirette sul bilancio dell'amministrazione richiedente.

Preliminarmente giova evidenziare che la norma invocata (art. 86, commi 1 e 2, TUEL), rubricata "Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative", che ha recepito l'art. 26 della legge n. 265/1999, si colloca nel Capo IV del TUEL, specificatamente dedicato allo status degli amministratori locali.

Dette disposizioni recitano: *"1. L'amministrazione locale prevede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e*

assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci, per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e per gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i presidenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per i presidenti dei consigli provinciali che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del presente testo unico. La medesima disposizione si applica per i presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni e per i presidenti delle aziende anche consortili fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 81.

2. Agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfettarie in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico".

In virtù di quanto stabilito nei commi primo e secondo,

l'amministrazione locale provvede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, al versamento ai rispettivi istituti degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi per i propri Amministratori che siano collocati in aspettativa non retribuita, quale disciplinata e prevista dal testo unico (art. 81 TUEL). Inoltre (comma 2, art. 86 TUEL), agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 (Sindaci, Presidenti di Provincia, Presidenti di Comunità montane, di Unioni di comuni e di Consorzi fra enti locali, Assessori provinciali e Assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, Presidenti dei Consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, Presidenti dei Consigli provinciali) l'ente locale provvede al pagamento di una cifra forfettaria annuale, allo stesso titolo previsto dal comma 1, versata per quote mensili.

La norma in esame stabilisce anche i criteri per la determinazione delle quote forfettarie da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto, o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico, quote individuate con decreto dei Ministri dell'Interno, del Lavoro e della Previdenza sociale e del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica.

Rileva la Sezione, come anche evidenziato dall'ente, che in relazione all'applicazione delle disposizioni di cui trattasi si era formata una prassi amministrativa avvalorata da alcuni pareri espressi dal Ministero dell'interno, Dipartimento degli Affari

interni e territoriali, che prevedeva comunque il versamento dei contributi ai lavoratori autonomi sul presupposto che l'assunzione di cariche pubbliche particolarmente impegnative interferisse sull'attività del professionista-amministratore, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla sua capacità contributiva.

Inizialmente, tal senso, militava il parere ministeriale del 17/02/2004 – (Oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi - Richiesta parere in merito all'Art. 86, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000), reso in ordine alla sussistenza di versare gli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi a favore di un sindaco, lavoratore autonomo, di un comune con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, anche nel caso in cui lo stesso amministratore non abbia sospeso o ridotto la propria attività professionale. Conclusivamente in detto parere si afferma che a differenza dei lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi non hanno la possibilità di porsi in aspettativa e difficilmente possono sospendere l'attività professionale e, pertanto il *"...versamento dei predetti oneri, da parte degli enti locali, costituisce pertanto un beneficio che va accordato a prescindere dall'incidenza dell'espletamento della carica elettiva sull'effettivo esercizio dell'attività professionale"*.

Nel successivo parere dell'11/05/2004 (Oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi - Richiesta parere in merito all'art. 86 del decreto legislativo n.267/2000), il ministero rispondeva ad un quesito teso a conoscere se un comune dovesse procedere al

versamento degli oneri contributivi e previdenziali ai sensi dell'art. 86 del D.lgs. n. 267/2000, nei confronti del proprio sindaco in carica, già iscritto in qualità di lavoratore autonomo (commerciante), alla Gestione degli esercenti attività commerciali, ma, che all'atto della nomina non risultava svolgere alcuna attività lavorativa. In tale sede il Dipartimento ministeriale aveva affermato che *"...la carenza della duplice condizione di lavoratore autonomo e di iscrizione ad un istituto previdenziale non consente l'applicazione in favore del sindaco di codesto ente dei benefici previsti dal richiamato art. 86 del decreto legislativo n.267/2000"*.

Giova tuttavia evidenziare, rispetto al richiamato consolidato orientamento, che recentemente alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno affrontato la medesima questione posta ora all'attenzione di questo Collegio da parte del comune di Vo', assumendo una posizione interpretativa diametralmente opposta.

In particolare, la Sezione di controllo della Basilicata, con la deliberazione n. 3/2014/PAR si è espressa in merito all'obbligo del Comune richiedente il parere di pagare la contribuzione previdenziale al proprio Sindaco iscritto alla Gestione Previdenziale Enpaci in qualità di consulente del lavoro.

Nello specifico la questione verteva sulla possibilità di considerare tale obbligo fondato *"...oltre che nella precedente iscrizione alla Cassa, anche nella rinuncia ad espletare, durante il mandato,*

l'attività professionale, ovvero anche nel caso quest'ultima sia ugualmente svolta".

La Corte dei conti lucana ha sostenuto che la norma in questione laddove prevede, in favore dell'amministratore che non sia lavoratore dipendente, il pagamento all'istituto previdenziale di riferimento di una somma forfettaria con lo "*... stesso titolo previsto dal comma 1" vada riferita non al solo oggetto del pagamento (gli oneri assistenziali, previdenziali, e assicurativi), ma anche alla causa che giustifica detto pagamento. Quest'ultima, per il Collegio "....non può che essere quella che il legislatore ha espressamente indicato al comma 1 dell'art. 77 TUEL come meritevole di tutela, in quanto finalizzata a rendere concreto il precetto di cui all'art. 51, comma 3 Cost. (Sez. controllo Puglia, Deliberazione n. 57/PAR/2013), che fa salvo il diritto di chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il posto di lavoro".* Ciò, in quanto l'esigenza che giustifica l'accollo al bilancio pubblico della spesa per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi impone che il lavoratore dipendente dedichi all'incarico di amministratore locale l'esclusività del suo tempo e delle sue energie lavorative, con contestuale rinuncia alla retribuzione corrispettiva. A questo fine è richiesto che il lavoratore dipendente sia collocato, a sua richiesta, in posizione di aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato (art. 81 TUEL).

Alla luce di dette premesse la Sezione della Basilicata risponde positivamente alla questione se anche per i lavoratori non dipendenti (per i quali l'istituto del collocamento in aspettativa non esiste) debba subordinarsi la concessione del beneficio alla espressa e concreta rinuncia all'espletamento dell'attività lavorativa svolta (professionale, artigianale, commerciale, agricola, di collaborazione), così da garantire che l'incarico sia svolto nelle medesime condizioni di esclusività previste per i lavoratori dipendenti. Ritengono, infatti, i giudici lucani, che la mancanza di un istituto quale quello dell'aspettativa senza assegni, previsto per i soli lavoratori dipendenti, pubblici o privati e, la pratica difficoltà di verificare il mancato esercizio contemporaneo di professioni, arti e mestieri da parte dell'amministratore locale, *"....non può essere argomento per sostenere che l'art. 86, commi 1 e 2, TUEL, abbia ad oggetto fattispecie diversamente costruite a seconda che sia abbia riguardo ai lavoratori dipendenti (comma 1) o ai lavoratori non dipendenti (comma 2)"*.

Per la Sezione della Basilicata, dunque, le due disposizioni hanno la medesima ratio, e *"...unificano il trattamento dedicato a differenti categorie di lavoratori-amministratori locali costruendo una fattispecie che ha, per entrambi, i medesimi presupposti"*.

Da ultimo i giudici lucani rinvennero un ulteriore motivo per aderire alla tesi restrittiva nel fatto che se si ammettesse che il lavoratore non dipendente possa, in pendenza di mandato,

svolgere ugualmente la sua professione caricando sul bilancio dell'Ente il pagamento dei contributi (da lui altrimenti dovuti) nella misura minima prevista, si finirebbe per consentire l'alterazione delle condizioni di mercato, dal momento che l'amministratore locale, esercente una libera professione o altra attività, non gravato degli oneri contributivi, avrebbe margini di ricavo più ampi rispetto alla concorrenza.

A tali conclusioni giungono anche altri due pareri espressi dalla Sezione regionale della Liguria con deliberazione n. 16 del 5 marzo 2014 e dalla Sezione regionale della Lombardia con deliberazione n. 95 del 5 marzo 2014.

Alla luce dunque dei principi sopra richiamati, ai quali questa Sezione ritiene di aderire, questo Collegio ritiene che l'art. 86, secondo comma, TUEL può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo che ricopre una delle cariche previste dal primo comma si astenga del tutto dall'attività lavorativa. Circostanza, quest'ultima, che il lavoratore autonomo *".....ha l'onere di comprovare rilasciando all'ente locale un'attestazione in cui dichiara la sospensione dell'attività in costanza di espletamento del mandato amministrativo, nonché notificando la medesima dichiarazione all'ente previdenziale"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 95 del 5 marzo 2014).

Peraltro detta posizione interpretativa, non si pone neanche più in contrasto con la lettura diametralmente opposta fornita dal

Dipartimento degli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno evidenziata nei richiamati pareri resi nel 2004.

Infatti, detto Dipartimento con parere [n. 15900/TU/086 del 9 aprile 2014](#), rispondendo in merito ad un quesito vertente sulla permanenza dell'obbligo per l'ente locale di versare i contributi assistenziali e previdenziali per gli amministratori lavori autonomi qualora non vi sia espressa rinuncia dell'amministratore all'espletamento dell'attività lavorativa, ha aderito all'orientamento indicato dalle sezioni regionali della Corte dei Conti della Basilicata e della Lombardia nelle delibere sopra richiamate. Il Dipartimento, in detto parere infatti, conclusivamente afferma che *"..tenuto anche conto dei generali principi di buon andamento e di contenimento della spesa pubblica, ritiene condivisibili le argomentazioni formulate dalle citate sezioni regionali di controllo in merito all'ambito applicativo dell'art. 86 comma 2 T.U.O.E.L."*

Alla luce di tale mutato orientamento viene, dunque meno, anche il presunto contrasto interpretativo richiamato dal comune di Vo' nella richiesta di parere atteso che il quadro conoscitivo ai fini della corretta applicabilità della disposizione di cui all'articolo 86 del TUEL appare ora ben delineato sia dalla presente che dalle deliberazioni delle Sezioni regionali sopra richiamate nonché dal recente citato parere dello stesso Ministero dell'Interno.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere

richiesto dal Comune di Vo' (PD) .

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Vo' (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 maggio 2014.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 29/05/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)