



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del 23 giugno 2015, n. 31.000, con cui il presidente della provincia di Mantova ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere della provincia di Mantova;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

La provincia sottopone una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione della disciplina del versamento degli oneri previdenziali di cui all'art. 86, comma 2 del TUEL. In particolare, è richiesto se l'amministrazione debba effettuare il versamento dei predetti oneri anche per l'amministratore locale che, pur avendo sospeso completamente lo svolgimento della sua attività lavorativa autonoma per dedicarsi in modo esclusivo al mandato, continui a percepire - in misura minima e marginale (ad esempio poche decine di euro) - somme derivanti da attività professionale svolta prima del mandato elettivo, laddove la chiusura di rapporti professionali instaurati in precedenza precluderebbe l'attività dell'amministratore al termine del proprio mandato.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Province, si osserva che il presidente è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.: pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. ex *plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Tanto premesso, con specifico riferimento al caso di specie, i quesiti devono ritenersi ammissibili, in quanto relativi a normativa di disciplina della finanza pubblica, e comunque già affrontata dalla Sezione (del. 5 marzo 2014, Lombardia/95/2014/PAR).

MERITO

L'articolo 86 TUEL dispone che *"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 (...). 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 (...)" .

Questa Sezione condivide l'orientamento già espresso da altre Sezioni regionali di controllo della Magistratura contabile, sia laddove ricostruisce la *ratio* della disposizione sia laddove ne indica i presupposti perché la stessa possa trovare applicazione (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014 e C. Conti, sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013 e la citata deliberazione della Sezione 5 marzo 2014, n. 95).

Con riferimento alla *ratio* sottesa all'art. 86, secondo comma, TUEL è stato ricordato che *"l'art. 51, comma 1 Cost. pone il c.d. principio di uguaglianza tra gli eletti in base al quale tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza. Naturale corollario del suddetto principio è quello secondo cui ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche, al fine di poter esercitare pienamente le funzioni attribuitegli dalla legge e garantire il buon funzionamento delle amministrazioni, deve poter disporre del tempo necessario all'espletamento del mandato (art. 51, comma 3 Cost.). Le norme che definiscono lo status degli amministratori locali contenute negli artt. 77 e ss. del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) danno concreta attuazione al disegno costituzionale disciplinando la materia dei permessi, delle aspettative, delle indennità e dei rimborsi. In particolare, l'art. 86 TUEL disciplina il trattamento previdenziale, assistenziale e assicurativo di specifiche categorie di amministratori che hanno scelto di dedicarsi a tempo pieno allo svolgimento del mandato rinunciando allo svolgimento di un'attività lavorativa dipendente (comma 1) ovvero di natura autonoma (comma 2)"* (C. Conti, sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013).

In altri termini, i due commi dell'art. 86 TUEL hanno *"la medesima ratio, come sopra indicata, e unificano il trattamento dedicato a differenti categorie di lavoratori-amministratori locali costruendo una fattispecie che ha, per entrambi, i medesimi presupposti"* (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Chiarita la *ratio* della norma si comprende perché il primo ed il secondo comma debbano essere letti congiuntamente *"in quanto sono disposizioni tra loro legate da un nesso logico e sistematico evidenziato dall'espresso richiamo che l'una fa dell'altra, così da rappresentare entrambe articolazioni omogenee e coerenti di una stessa norma. La circostanza che tale comma secondo prevede che il pagamento di cui si discute venga effettuato "allo stesso titolo previsto dal comma 1" e sia determinato "in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti" porta a ritenere che l'accollo della spesa a carico del bilancio pubblico dell'Ente in entrambe le ipotesi descritte nei citati commi debba essere sostenuto da una medesima causa"* ovvero di consentire anche ai lavoratori autonomi che ricoprono cariche amministrative *"di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il posto di lavoro"* (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Dunque, *"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). La questione è 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"*.

L'orientamento della Magistratura contabile, a cui questa Sezione ha aderito nel precedente citato, è di ritenere che l'art. 86, secondo comma, cit. laddove prevede il *"pagamento di una cifra*

forfettaria annuale” stabilisce che lo stesso possa essere effettuato “allo stesso titolo previsto dal comma 1”, per cui il rimando deve essere riferito non solo all’oggetto “del pagamento (gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi), ma anche alla ragione che causalmente lo giustifica. Tale ragione è, come detto, è da rinvenirsi nel sostegno che l’ordinamento vuole assicurare a favore di chi opta per l’esclusività dell’incarico di amministratore, opzione che non può essere diversamente misurata per il lavoratore dipendente rispetto al lavoratore non dipendente. La mancanza di un istituto quale quello dell’aspettativa senza assegni, previsto per i soli lavoratori dipendenti, pubblici o privati e, finanche, 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 si abbia riguardo ai lavoratori dipendenti (comma 1) o ai lavoratori non dipendenti (comma 2)” (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Se si giungesse ad una diversa soluzione stabilendo che l’Ente locale deve corrispondere gli oneri contributivi dell’amministratore-lavoratore autonomo, si avallerebbe un’interpretazione volta a garantire uno *“sgravio netto a favore del lavoratore non dipendente che accede alla carica di amministratore locale e di una loro contestuale fiscalizzazione con aggravio del bilancio comunale, senza alcuna corrispettiva dedizione del tempo lavorativo ai soli compiti di amministratore locale. Ed ancora, se si ammette che il lavoratore non dipendente possa, in pendenza di mandato, svolgere ugualmente la sua arte o 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 la professione, l’arte o il mestiere, non gravato degli oneri contributivi”, avrebbe margini di ricavo “più ampi rispetto alla concorrenza. Peraltro rimarrebbe insoluta la destinazione di quelle somme che taluni professionisti sono obbligati ad esporre in fattura e a riscuotere dal cliente a titolo di contributo previdenziale” (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).*

Pertanto, come affermato dal citato precedente della Sezione, da cui non vi è ragione di discostarsi, deve ritenersi che l’art. 86, secondo comma, TUEL possa trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo che ricopre una delle cariche previste dal primo comma si astenga del tutto dall’attività lavorativa; circostanza 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. Ovviamente, nel termine di *“astensione”* dall’attività lavorativa deve essere ricompresa la mera assenza di prestazione d’opera professionale in vantaggio di terzi, a nulla rilevando che il pagamento in vantaggio del professionista avvenga a distanza temporale (anche notevole) e che per tale motivo il *dies* del pagamento finisca per essere compreso nel lasso di tempo in cui l’amministratore si delega alla sola attività politica. A diverse conclusioni dovrà invece pervenirsi laddove, pur essendo stati instaurati prima dell’inizio del mandato elettivo, le prestazioni professionali siano rese nell’arco temporale in cui l’amministratore esercita le proprie funzioni.

L’avviso della Sezione è pertanto nel senso che l’art. 86, secondo comma, TUEL trova applicazione laddove il lavoratore autonomo che ricopre una delle cariche previste dal primo comma si astenga del tutto dall’attività lavorativa, essendo per contro irrilevante che lo stesso si limiti in tale periodo alla mera percezione dei relativi proventi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è l'avviso della Sezione.

Il Relatore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 27 ottobre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)