



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Laura De Rentis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**Nell'adunanza in camera di consiglio del 7 novembre 2017**

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 n.0019007 di protocollo in data 27/10/2017, con la quale il sindaco del Pero (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 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 del sindaco del Comune di Pero;

Udito il relatore Dott. Luigi Burti

## **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Pero, dopo aver premesso di essere stato lavoratore autonomo dal 1977 al 2011, lavoratore dipendente ed a progetto presso talune società dalla fine del 2010 ai primi mesi del 2012, e dal gennaio 2007 al 18 maggio 2012 (data in cui ha assunto la carica di assessore) consigliere di amministrazione di società partecipata dal comune, carica da cui ha dovuto dimettersi stante l'incompatibilità prevista dalla legge, formula il seguente quesito:

*“Può beneficiare della contribuzione previdenziale forfettaria prevista dall'art. 86, comma 2° del TUEL – così come interpretato alla luce del sotto riportato recente orientamento, il Sindaco di un Comune che, al momento dell'assunzione del “munus publicum”, abbia rassegnato le dimissioni dalla propria carica di consigliere di amministrazione di una società partecipata dal Comune medesimo, precisato che il Sindaco in questione non risultava, all'epoca della propria elezione, titolare di nessuna attività privata di lavoro autonomo? In particolare, nella fattispecie descritta può ravvisarsi una rinuncia, intesa come esercizio di un'opzione facoltativa tra attività professionale e “munus publicum”, trattandosi di cariche tra loro incompatibili”.*

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il 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 n. 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

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

Con riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che tale organo è il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 Tuel.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente, poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

## **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Per quanto attiene alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute 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 al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Con specifico riferimento alla richiesta di parere in esame, rientrando nella nozione di "contabilità pubblica", il quesito risulta essere oggettivamente ammissibile e la richiesta può essere esaminata nel merito.

### MERITO

Con la richiesta di parere in premessa, il Sindaco del Comune di Pero chiede se l'Ente sia tenuto al pagamento della cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili (come previsto dall'art. 86, comma 2, Tuel), per i contributi previdenziali per il Sindaco, che al momento dell'elezione alla carica era componente del c.d.a. di una società partecipata dal comune, ma non era titolare di nessuna attività "privata di lavoro autonomo" e che la rinuncia alla carica di consigliere di società era necessitata in quanto incompatibile con la carica di sindaco.

L'articolo 86 del T.u.e.l., "Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative", dispone, nei suoi primi due commi, quanto segue: «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 [...].* 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 (par.105/2014) ha già condiviso l'orientamento espresso da altre Sezioni regionali di controllo, sia laddove ricostruiscono la *ratio* della disposizione, sia laddove ne indicano i presupposti perché la stessa possa trovare applicazione (Corte conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014 e Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013).

Infatti questa Sezione ha affermato con il succitato parere che "*per quanto concerne la ratio sottesa dell'art. 86, secondo comma, T.u.e.l. è stato sottolineato 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)» (Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013).

Il primo ed il secondo comma dell'art. 86 T.u.e.l. devono 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» (Corte conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Nel parere 105/2014 questa Sezione della Corte ha già precisato che «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 l'incarico sia svolto nelle medesime condizioni di esclusività previste per i lavoratori dipendenti».

Tra l'altro, qualora si stabilisse 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 prezzo 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 .... In conclusione, l'art. 86, secondo comma, T.u.e.l. trova applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche previste dal primo comma della disposizione si astenga del tutto dall'attività lavorativa; circostanza, questa, che lo stesso lavoratore autonomo ha l'onere di comprovare rilasciando all'ente locale un'attestazione in cui dichiara la sospensione temporanea dell'attività di lavoro autonomo in costanza dell'espletamento del mandato pubblico, nonché notificando la medesima dichiarazione all'ente previdenziale (Corte conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Non rileva, per quanto qui interessa, che le dimissioni dalla carica consigliere di amministrazione siano dovute al fatto che il mantenimento della stessa avrebbe comportato

l'incompatibilità con la carica di sindaco, posto che comunque la valutazione della scelta è rimessa alla discrezionalità del titolare delle due cariche.

Quello che rileva, ai fini del riconoscimento del diritto in oggetto, per chi ricopre la carica di amministratore comunale (art 86 secondo comma decreto legislativo 267/2000), è il fatto che il lavoratore abbia volontariamente sospeso la propria attività lavorativa (lavoro autonomo) per svolgere il proprio mandato elettivo, mentre nel caso rappresentato dall'istante si versa in una ipotesi di cessazione definitiva dal "lavoro" (*rectius* dell'incarico) dovuta ad una scelta rimessa all'eletto, che è chiamato ad optare tra il mantenimento della carica elettiva e la permanenza nell'incarico di consigliere di amministrazione della società partecipata dall'ente.).

Non si tratta, infatti, della sospensione di un'attività (che può essere ripresa alla fine del mandato elettorale) ma della cessazione definitiva di un incarico, in assenza della titolarità di altro rapporto di lavoro autonomo (o comunque di lavoro non come dipendente) precedentemente sospeso, per svolgere l'attività di consigliere di amministrazione. Anzi, la rinuncia alla carica di consigliere costituisce condizione legittimante la carica elettiva.

Tuttavia, anche a voler prescindere sia dalle riflessioni appena esposte sia dalla qualificazione della natura giuridica della prestazione resa alla società dal consigliere di amministrazione e sia, infine, dall'incompatibilità con la carica di amministratore comunale rappresentata nel quesito, occorre ricordare che gli incarichi conferiti a chi ricopre cariche elettive da pubbliche amministrazioni, sono a titolo gratuito ed agli stessi può essere riconosciuto solo il rimborso delle spese ed un gettone di presenza non superiore a 30 euro se previsto, con esclusione di ogni altro tipo di onere a carico della P.A. *"ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta"* (art 5 decreto legge 78/2010 convertito nella legge 122/2010).

Infine, al caso rappresentato nel quesito deve essere applicato quanto previsto dall'articolo 1, comma 718, della legge n.296/2006 a mente del quale *"fermo restando quanto disposto dagli articoli 60 e 63 del testo unico di cui al decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, l'assunzione, da parte dell'amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società"*.

Alla luce della norma appena richiamata, non è revocabile in dubbio che se al consigliere di amministrazione di società partecipata dall'ente, che ricopra anche la carica elettiva (nell'ipotesi che non vi sia incompatibilità), non possa essere riconosciuto dalla società alcun emolumento, a maggior ragione il comune non potrà riconoscere il pagamento dei contributi di cui all'art 86 comma 2 del T.U.E.L. al consigliere di amministrazione che ha rassegnato le dimissioni dall'incarico per incompatibilità con la carica elettiva, stante comunque la gratuità del rapporto societario stabilito per legge. Se non può essere riconosciuto nessun emolumento per l'incarico, ne consegue che nessun onere contributivo possa essere accollato al comune.

Sarebbe, infatti, davvero singolare ritenere che possa riconoscersi il diritto al pagamento dei contributi forfettari di cui all'art 86 secondo comma del decreto 267/2000 a chi ricopra una carica elettiva nel comune, e si sia dimesso dalla carica di componente nel c.d.a in società partecipata per incompatibilità con la prima, quando il medesimo ente non può riconoscere emolumenti all'amministratore del comune che sia anche componente del consiglio di amministrazione in una

società partecipata, stante la previsione dell'art.1 comma 718 della legge 296/2006 che sancisce espressamente la gratuità dell'incarico per chi versi nella situazione appena menzionata.

Non è necessario, in questa occasione, trattare della natura giuridica del rapporto che intercorre tra la società e l'amministratore della stessa in quanto irrilevante ai fini del riscontro al quesito, ma appare utile richiamare la recente sentenza della suprema Corte di Cassazione (Sezioni Unite n.1545/2017) che si sofferma diffusamente sull'argomento.

**P.Q.M.**

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons. Luigi Burti)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa )

Depositata in Segreteria  
il 9 novembre 2017  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)