



del. n. 118/2017/PAR

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 13 luglio 2017

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2017;

VISTO il decreto del 9 marzo 2017, n. 2/2017, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del 23 marzo 2017, con la quale il Sindaco del Comune di Francavilla al Mare (CH) ha richiesto, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un parere alla Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'ordinanza del 10 luglio 2017, n. 41/2017, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Francavilla al Mare (CH), con nota protocollo n. 9957 del 23.03.2017 pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali con nota protocollo n. 12858 del 10.05.2017, premesso di essere iscritto in qualità di Avvocato presso la Cassa Nazionale Forense, ha richiesto un parere *"circa la possibilità che l'ente comunale proceda, in applicazione dell'art. 86 TUEL, al rimborso, nei confronti del Sindaco, dei contributi minimi previsti nel D.M. 2005 anche in assenza della dichiarazione circa l'interruzione dell'attività professionale, svolta residualmente rispetto a quella di Sindaco, in quanto, ove fosse ritenuta necessaria suddetta dichiarazione, i contributi versati alla Cassa Forense non sarebbero utilizzabili ai fini pensionistici"*.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

La richiesta appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo - poiché proveniente dal Sindaco del Comune di Francavilla al Mare (CH) - sia sotto il profilo oggettivo, risultando d'altronde più volte scrutinata dalla giurisprudenza erariale (*v. infra*) la specifica problematica sottoposta a parere.

Nel merito, per un corretto inquadramento della questione, occorre, preliminarmente, riportare il testo dell'articolo 86, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 267 del 2000, il quale prevede che: *"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".

Al riguardo questa Sezione condivide l'orientamento oramai consolidato secondo cui la disposizione recata dal menzionato comma 2, riferita agli amministratori che non siano lavoratori dipendenti, vada letta insieme a quella di cui al comma 1 del medesimo articolo 86 TUEL, relativa agli obblighi contributivi a carico dei comuni nei confronti degli amministratori che siano lavoratori dipendenti collocati in aspettativa non retribuita. Identica, infatti, è la *ratio* delle due disposizioni, consistente nel dare attuazione al principio di cui all'articolo 51, comma 3, Costituzione, nel senso di garantire il diritto dei soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive di dedicare ad esse il tempo necessario al loro adempimento, mantenendo le relative prerogative previdenziali e assistenziali (in *terminis*, Sez. reg. contr. Basilicata 15 gennaio 2014, n.3; Sez. reg. contr. Puglia, 27 marzo 2013, n. 57; Sez. reg. contr. Lombardia 4 marzo 2014, n. 95; Sez. reg. contr. Abruzzo 8 agosto 2014, n. 145).

Conseguentemente, stante il necessitato svolgimento della funzione elettiva in regime di esclusività con l'ente locale al fine della corresponsione forfetaria degli oneri, e senza, quindi, la possibilità di esercizio di altre attività professionali, il rispetto di tale condizione risulta assicurato per gli amministratori lavoratori dipendenti con il ricorso all'istituto dell'aspettativa non retribuita per il periodo di svolgimento del mandato elettorale, mentre, per gli amministratori lavoratori autonomi, tale regime di esclusività dovrà risultare da una espressa dichiarazione di rinuncia all'espletamento dell'attività di lavoro autonomo, al fine di garantire che l'incarico sia svolto nella stessa condizione prevista per i lavoratori dipendenti. Ciò in quanto l'ordinamento assicura al soggetto che si avvale della prerogativa prevista dall'articolo 86, comma 2, del TUEL, e, dunque, previa la necessaria rinuncia espressa all'esercizio della libera professione, di svolgere il proprio incarico di amministratore in via esclusiva, con il conseguente riconoscimento della corresponsione a carico dell'ente locale di una somma forfetaria annuale per oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi da versare ai rispettivi istituti.

In conclusione, l'amministratore lavoratore autonomo che intenda richiedere all'ente locale il versamento dei citati oneri in misura forfetaria, dovrà astenersi dall'attività di lavoro autonomo, dando evidenza di tale rinuncia attraverso idonea documentazione (che, a titolo di esempio, può inerire la dichiarazione di avvenuta sospensione dell'attività professionale o altra documentazione ove emerga l'assenza di redditi

conseguenti all'esercizio di tale attività) da rendere al comune ed al competente istituto di previdenza che comprovi, in concreto, il requisito dell'esclusività.

Da ultimo deve evidenziarsi che tali rammentati principi operano altresì allorché l'amministratore pubblico espleti, come nel caso specifico, l'attività professionale forense (con le particolarità del rispettivo sistema previdenziale) poiché, diversamente opinando, verrebbe a determinarsi una disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di lavoratori autonomi in punto di obbligo gravante sull'ente locale di versare gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi agli amministratori che non sono lavoratori dipendenti.

Al riguardo può essere richiamata la deliberazione della Corte dei conti, Sez. reg. controllo per le Marche, delibera n. 27/2014, dove si precisa che *"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"*.

Detto orientamento è stato recepito anche dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (delibera n. 16/2014/PAR) e da quella lombarda (delibera n. 95/2014/PAR) e risulta adeguatamente argomentato.

Da ultimo deve rammentarsi che il Ministero dell'Interno, nel parere 9 aprile 2004, nel rispondere al quesito posto da un ente locale con il quale si chiedeva di conoscere *"se l'obbligo per l'ente locale di versare i contributi assistenziali e previdenziali per gli amministratori lavori autonomi è subordinato all'espressa rinuncia dell'amministratore all'espletamento dell'attività lavorativa, secondo l'orientamento indicato dalle sezioni regionali della Corte dei conti della Basilicata e della Lombardia con delibere rispettivamente del 15 gennaio 2014 e del 5 marzo 2014"* così ha riscontrato il quesito: *"Le sezioni regionali dell'organo di controllo hanno precisato che la disposizione in argomento, nella parte in cui prevede, in favore dell'amministratore che non sia lavoratore dipendente, il pagamento di una cifra forfettaria da effettuarsi "allo stesso titolo previsto dal comma 1" deve intendersi come riferita non già solo all'oggetto del pagamento (gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi), ma anche alla ragione che casualmente lo giustifica, da rinvenirsi nel sostegno che l'ordinamento assicura a favore di chi opta per l'esclusività dell'incarico di amministratore. Tale opzione o scelta non può essere differentemente misurata per il lavoratore dipendente rispetto al lavoratore non dipendente. Osserva al riguardo la Corte dei conti che la mancanza, per i*

lavoratori che non siano dipendenti, dell'istituto dell'aspettativa senza assegni, previsto per i soli lavoratori dipendenti, e la pratica difficoltà di verificare il mancato esercizio contemporaneo della professione, 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). Le due disposizioni ad avviso dell'organo di controllo hanno la medesima ratio, e unificato il trattamento dedicato a differenti categorie di lavoratori-amministratori locali costruendo una fattispecie che ha, per entrambi, i medesimi presupposti. La circostanza che il decreto interministeriale del 25 maggio 2001 garantisca ai lavoratori non dipendenti la contribuzione minima non starebbe a significare, ad avviso delle sezioni regionali di controllo, che il lavoratore interessato possa accedere solo perché rivesta una delle prescritte cariche di amministratore locale. Così opinando, infatti, l'assunzione da parte dell'Ente locale degli oneri contributivi si tradurrebbe nell'equivalente di un loro 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. Se si ammettesse inoltre che il lavoratore non dipendente possa, in pendenza di mandato, svolgere ugualmente la sua professione facendo gravare 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 dagli oneri contributivi, avrebbe margini di ricavo più ampi rispetto alla concorrenza. Né, si ritiene, possa essere validamente eccepito che, dalla circostanza che il più volte citato comma 2 dell'art. 86 TUEL nulla dispone circa l'obbligo di astenersi dall'attività professionale da parte del lavoratore non dipendente durante lo svolgimento del mandato elettorale, ne può derivare un'assenza di tale obbligo espressamente voluta dal legislatore. Ciò posto questo Dipartimento, tenuto anche conto dei generali principi di buon andamento e di contenimento della spesa pubblica, ritiene di condivisibili le argomentazioni formulate dalle citate sezioni regionali di controllo in merito all'ambito applicativo dell'art. 86 comma 2 TUEL”.

La Sezione, pertanto, ritiene di condividere l'orientamento interpretativo di cui sopra non sussistendo valide ragioni per discostarsene.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Francavilla al Mare (CH), trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali con nota protocollo n. 12858 del 10.05.2017;

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Francavilla al Mare (CH), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del
13 luglio 2017.

L'Estensore
F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente
F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in Segreteria il 13 luglio 2017
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Lorella Giammaria