



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 29 ottobre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, secondo 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 deliberazione 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 deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

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

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2020";

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

VISTA la nota del 29 maggio 2019, protocollo n. 18966, del Comune di San Benedetto dei Marsi (AQ) con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione per il tramite del CAL;

VISTA la deliberazione n. 14, del 7 febbraio 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza del 26 ottobre 2020, n. 40, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio Dandolo,

FATTO

Il Sindaco di San Benedetto dei Marsi-con nota del 29 maggio 2019, ha chiesto se il Comune può rimborsare al Sindaco, libero professionista (avvocato), in carica dal 2013 fino ad oggi, che non ha sospeso l'attività, gli oneri per i contributi previdenziali, assistenziali ed assicurativi, che ha sostenuto a proprio carico dal 2014 fino ad oggi, alla luce dell'art. 86, comma 2, del D.lgs. n.267 del 2000.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1 Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati ex lege, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131 del 2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Nel caso di specie, la richiesta è da ritenersi, ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e considerato che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del Tuel) - (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007); (cfr. deliberazione Sez. reg. Controllo Veneto n. 73/2019/PAR).

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, le Sezioni riunite con deliberazione n. 54 del 2010 hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione dinamica di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio. Pertanto, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all'applicazione della normativa riguardante in particolare la corretta interpretazione dell'art. 86, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 concernente il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, ai rispettivi istituti previdenziali, a favore di professionisti, eletti o nominati amministratori

MERITO

L'art. 86 del d.lgs. 267 del 2000, su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi, testualmente recita:
“Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative.

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 forfetaria 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 forfetarie 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".

La magistratura contabile si è più volte pronunciata sull'interpretazione del citato art. 86 del Tuel, il che dimostra la frequente ricorrenza dei quesiti in ordine ai termini della sua applicabilità (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, n. 105/2014/PAR del 6 marzo 2014, n. 238/2014/PAR del 29 settembre 2014 e n. 274 del 27 ottobre 2014; sez. reg. contr. Veneto n. 280 del 30 aprile 2014; sez. reg. contr. Marche n. 27 del 16 aprile 2014; sez. reg. contr. Basilicata, n. 3 del 15 gennaio 2014; sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013 e n. 74 del 17 marzo 2016; sez. reg. contr. Molise, n. 32 del 17 febbraio 2016).

L'interpretazione della Corte è costante con univoche conclusioni che possono essere in questa sede ribadite (e sono state riprese da ultimo dalla Sez.reg. Liguria con parere n. 21 del 21 gennaio 2019) e che sono da ritenersi pienamente condivisibili.

Anche questa Sezione si è di recente pronunciata sull'interpretazione dell'art. 86 del TUEL con la deliberazione n. 31/2020/PAR del 26 febbraio 2020 con le motivazioni che, ad ogni buon fine, si richiamano qui di seguito

Le argomentazioni addotte si fondano sulla chiarezza letterale del testo normativo che afferisce indistintamente a tutte le categorie dei lavoratori - dipendenti nel caso del primo comma, non dipendenti nel caso del secondo - chiamati ad assolvere funzioni di amministratore locale, che il legislatore ha voluto massimamente tutelare nel caso in cui si sia scelto di svolgere tale funzione pubblica in via esclusiva.

Questa Sezione, conformemente al suindicato orientamento generale della Corte, esprime il convincimento che l'art. 86 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel) prescriva agli enti locali il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, ai rispettivi istituti previdenziali, per i soli lavoratori, dipendenti o meno, che espletano un mandato amministrativo fra quelli previsti nel primo comma del predetto art.86 in un ente locale avente la grandezza demografica stabilita e che abbiano deciso di destinare al servizio della comunità in cui sono stati eletti, il tempo che avrebbero impiegato per le proprie attività lavorative.

Perché ricorra l'obbligo del versamento da parte dell'ente degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi in favore dell'amministratore locale, la norma richiede che ricorrano due requisiti concomitanti: l'elezione ad una carica elettiva ed il conseguente sacrificio del tempo destinato all'ordinaria propria attività lavorativa.

In particolare, l'orientamento della magistratura contabile (come da ultimo precisato dalla pronuncia della Sezione Liguria n.21/2019/PAR, pienamente condivisa e di seguito riportata), a cui questa Sezione aderisce è quello di ritenere che " *il riferimento effettuato dall'art. 86, comma 2, al "titolo previsto dal comma 1" debba essere collegato non solo all'oggetto del pagamento (gli oneri*

previdenziali, assistenziali e assicurativi), ma anche alla ragione che causalmente lo giustifica. Quest'ultima è da rinvenirsi nel sostegno che l'ordinamento vuole assicurare a favore di chi opti per l'esclusività dell'incarico di amministratore, opzione che, in quanto tale, non può essere diversamente disciplinata per il lavoratore dipendente rispetto a chi non riveste tale posizione. Pertanto, la mancanza di un istituto, quale è l'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 a quelli non dipendenti (comma 2).

Peraltro, come la giurisprudenza contabile ha già rilevato, se si giungesse ad una diversa soluzione, stabilendo che un ente locale debba corrispondere comunque gli oneri contributivi dell'amministratore-lavoratore autonomo, si avallerebbe un'interpretazione volta a garantire uno sgravio contributivo netto. Inoltre, se si ammettesse 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 del suo settore.

Alla luce di tali considerazioni, la giurisprudenza di questa Corte si è espressa nel senso che l'art. 86, comma 2, TUEL possa trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche previste dal primo comma dell'art. 86 in un ente avente la popolazione ivi prevista (nel caso dei comuni, sindaco, assessori se ente avente popolazione superiore ai 10.000 abitanti, presidenti dei consigli se ente avente popolazione superiore ai 50.000 abitanti), si astenga del tutto dall'attività lavorativa (circostanza che il lavoratore autonomo ha l'onere di comprovare in costanza di mandato amministrativo).

La scrivente Sezione regionale di controllo, inoltre, nel parere n. 16/2014, ha evidenziato, altresì, come una diversa lettura creerebbe una situazione di disparità di trattamento fra lavoratori dipendenti e non dipendenti in punto di percezione delle indennità previste dall'art. 82 TUEL. Quest'ultima norma, infatti, dispone che l'indennità di funzione, sia "dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa". A fronte del collocamento in aspettativa, oltre al mancato dimezzamento dell'indennità, il legislatore (art. 86, comma 1) concede all'amministratore che sia lavoratore dipendente il diritto al versamento dei contributi a carico dell'amministrazione presso cui espleta il mandato. Ove l'analogo beneficio, previsto dall'art. 86, comma 2, TUEL per i lavoratori non dipendenti, non fosse collegato alla esplicita rinuncia, durante il mandato, all'attività professionale espletata, questi ultimi verrebbero a cumulare due benefici, che il legislatore, per i lavoratori dipendenti, ritiene invece incompatibili (l'indennità di funzione in misura piena, ex art. 82, comma 1, TUEL, ed il versamento dei

contributi sostitutivi, ex art. 86, comma 2, TUEL), oltre a continuare a svolgere la propria attività professionale o imprenditoriale (non dedicandosi a tempo pieno all'incarico di amministratore).

Si rileva, infine, che, come ribadito anche nella deliberazione sopra citata, tali argomentazioni sono state ritenute condivisibili dal Ministero dell'Interno (n. 15900/TU/086 del 9 aprile 2014 e n. 15900/TU/00/86 del 4 agosto 2014), superando un precedente diverso avviso (parere del 17 febbraio 2004).

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni, conformi a precedenti orientamenti, è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di San Benedetto dei Marsi.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di San Benedetto dei Marsi (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 29 ottobre 2020.

Il Magistrato relatore
Antonio DANDOLO
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
dott.ssa Lorella Giammaria