



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 3/2014/PAR

Parere n. 2/2014

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr.ssa Vanessa Pinto	Componente

nella Camera di consiglio del 15 gennaio 2014;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, 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;

Vista la richiesta di parere, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Sindaco del Comune di Gorgoglione con nota prot. n. 3804 del 18 dicembre 2013;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 2 del 15 gennaio 2014, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

In fatto

1. - Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Gorgoglione premette che il comma 2 dell'art. 86 del TUEL dispone che 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'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1 (versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti), 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.
2. Alla data della nomina a Sindaco del Comune di Gorgoglione (2009), l'istante era (e tuttora è) iscritto alla Gestione Previdenziale Enpaci, in qualità di consulente del lavoro.
3. Tanto premesso, si chiede di sapere se l'obbligo del Comune di pagare la contribuzione previdenziale, nella misura prevista dalla normativa vigente, si fondi, 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.

In diritto

Sull'ammissibilità della richiesta.

4. Il quesito, ammissibile soggettivamente, è senz'altro riconducibile, per materia, all'ambito della contabilità pubblica, secondo la nozione desumibile dalle pronunzie in premessa citate.
5. Affinché possa essere trattato in questa sede occorre, tuttavia, che il quesito sia da questa Sezione spogliato dei suoi riferimenti a circostanze fattuali precise e circostanziate, per essere ricondotto al più scarno interrogativo, di carattere generale, se per l'applicazione del comma 2 dell'art. 86 TUEL in capo agli amministratori che non siano lavoratori dipendenti occorra che si verifichi un presupposto equivalente all'aspettativa non retribuita prevista per i lavoratori dipendenti (comma 1), ossia la rinuncia a svolgere l'attività lavorativa.

Nel merito.

6. Il quesito mira a conoscere il parere di questa Sezione circa le condizioni in presenza delle quali il secondo comma dell'art. 86 del TUEL ammette, a favore degli amministratori degli EE.LL. che non siano lavoratori dipendenti, il pagamento di una somma forfettaria annuale a titolo di contribuzione per oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi.
7. La disposizione che qui interessa (comma 2) segue quella contenuta nel comma che la precede (comma 1), ove è stabilito che l'Ente si fa carico di versare gli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, per quelle (specificamente indicate) figure di amministratori, lavoratori dipendenti pubblici o privati, che chiedono di essere collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato effettivamente espletato. Il versamento è, quindi, effettuato alle gestioni di competenza, dandone avviso tempestivo ai datori di lavoro.
8. Il comma 2 è, invero, disposizione che non nasce coeva con quella concernente i lavoratori dipendenti. Nel previgente ordinamento degli Enti Locali, infatti, la legge 27 dicembre 1985, n. 816 aveva previsto (art. 2, comma 3) che solo per i lavoratori dipendenti eletti negli organi esecutivi degli enti locali, in posizione di aspettativa non retribuita con conseguente diritto al raddoppio dell'indennità mensile di carica, gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi fossero a definitivo carico dell'ente presso il quale il lavoratore dipendente esercitava il mandato. Se il lavoratore era dipendente pubblico, i contributi erano versati ai rispettivi istituti dal datore di lavoro pubblico e, su richiesta di questo, rimborsati dall'ente locale. Nel caso di lavoratore dipendente privato, invece, sarebbe stato lo stesso ente a provvedere al versamento, presso i competenti istituti

previdenziali ed assicurativi, dei predetti oneri in sostituzione del datore di lavoro privato, al quale era previsto, altresì, il rimborso della quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto, entro i limiti di un dodicesimo dell'indennità di carica annua da parte dell'ente e per l'eventuale residuo da parte dell'eletto. Il periodo trascorso in aspettativa – proseguiva l'art. 2 della citata legge - è considerato (per i lavoratori dipendenti pubblici e privati) a tutti i fini come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova.

9. Il beneficio in argomento era, quindi, in concreto riservato ai soli eletti negli organi esecutivi degli EE.LL. che, quali lavoratori dipendenti (pubblici o privati), venendo collocati in aspettativa non retribuita, avrebbero avuta raddoppiata l'indennità di carica.
10. È solo con la legge n. 265/1999 che si provvede (art. 26, comma 2) ad estendere anche ai lavoratori non dipendenti il beneficio fino ad allora riservato ai soli lavoratori dipendenti. Disposizione quest'ultima riprodotta nell'art. 86, comma 2, del TUEL.
11. Nonostante il descritto sviluppo diacronico, le due disposizioni, a parere della Sezione, devono oggi essere considerate 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.
12. 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. Tale causa 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.
13. 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).

14. 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.

15. Ritiene la Sezione che alla questione debba darsi risposta positiva. La circostanza che la norma disponga che il pagamento (di una cifra forfettaria) sia effettuato “*allo stesso titolo previsto dal comma 1*” deve intendersi come riferito non già 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 sia abbia riguardo ai lavoratori dipendenti (comma 1) o ai lavoratori non dipendenti (comma 2). Ritiene la Sezione che le due disposizioni 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.

16. La circostanza che il decreto (su concerto) del Ministero dell’Interno 25 maggio 2001 (in G.U. n. 136/2001) abbia, nella parte motivazionale, “*ritenuto di dover garantire ai lavoratori non dipendenti che rivestono la carica di amministratori locali di cui all’art. 86, comma 1, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali la contribuzione minima così come prevista dagli istituti di previdenza ed assistenza di appartenenza*”, non sta a significare che a tale garanzia 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.

- 17.** 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.
- 18.** Neppure, in senso contrario a quanto qui sostenuto, può invocarsi quanto riportato nella Circolare n. 205, del 21.11.201, che l'INPS riserva ai lavoratori non dipendenti iscritti all'Istituto. Tra le "fattispecie particolari" si riporta il caso di quegli amministratori (artigiani, commercianti e lavoratori autonomi professionisti) che, durante l'assolvimento del mandato, persistendo i presupposti di legge, continuano ad essere iscritti alla Gestione di appartenenza. In tali fattispecie, secondo la citata Circolare, rimangono a carico degli iscritti gli oneri contributivi sulla parte di reddito imponibile eccedente la quota forfettaria a carico dell'Ente locale.

Le precisazioni ivi riportate, invero, si atteggiavano quali necessarie misure di organizzazione che l'Istituto deve apprestare per la riscossione e la contabilizzazione dei contributi dovuti dal privato lavoratore in relazione al verificarsi dei relativi presupposti. Tuttavia, esse non valgono a incidere sulle modalità e sui presupposti di legge che consentono e autorizzano l'Ente Locale a porre a carico del proprio bilancio le spese di cui qui si tratta, né valgono a precludere ogni altra azione che l'Ente potrebbe esperire a definitiva regolazione dei rapporti con i suoi amministratori.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Gorgoglione con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 15 gennaio 2014.

IL PRESIDENTE
F.to dott. Francesco LORUSSO

I MAGISTRATI
F.to dott. Rocco LOTITO

F. to dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to dott.ssa Vanessa PINTO

Depositata in Segreteria il 15 gennaio 2014

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO