



LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ennio COLASANTI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Referendario

Nella camera di consiglio del **3 marzo 2014** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

- Vista la lett. prot. n. 22 del 19 febbraio 2014, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 14 febbraio 2014 dal Comune di Bordighera, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 131 del 05 giugno 2003;
- Vista l'ordinanza presidenziale n. 17/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, Dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Bordighera ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina del versamento degli oneri previdenziali di cui all'art. 86 comma 2 del TUEL. In particolare chiede se il Comune debba effettuare il predetto versamento anche per gli amministratori locali che siano lavoratori autonomi o liberi professionisti e che non abbiano effettuato esplicita e totale rinuncia alla loro attività lavorativa.

Il quesito deriva, ad opinione del Comune istante, dalla apparente diversa lettura data dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, in contrasto con quanto ritenuto dal Ministero dell'Interno nel parere del 17/02/2004 in cui è stato affermato che detto beneficio si basa sul presupposto che l'assunzione di cariche pubbliche particolarmente impegnative interferisca sull'attività del professionista, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla sua capacità contributiva. A differenza dei lavoratori dipendenti, infatti, i

lavoratori autonomi non hanno la possibilità di porsi in aspettativa e difficilmente possono sospendere l'attività professionale. Il versamento dei predetti oneri, da parte degli enti locali, costituisce pertanto un beneficio che va accordato a prescindere dall'incidenza dell'espletamento della carica elettiva sull'effettivo esercizio dell'attività professionale.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05/06/2003. Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo al profilo oggettivo. Il quesito appare, infatti, riconducibile alla materia della contabilità pubblica, quale delineata dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54/CONTR/2010 del 17/11/2010, attenendo a problematiche generali connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche in grado di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente locale e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Il dubbio oggetto del quesito posto dal Comune è stato, di recente, come noto anche all'istante, oggetto di attenta analisi da parte della Sezione regionale di controllo per la Basilicata nella deliberazione n. 4/PAR del 15/01/2014, della quale per comodità espositiva si riporta in maniera pressoché integrale il testo (a conclusioni analoghe giungono, altresì, le deliberazioni delle Sezioni regionali per la Puglia, n. 37/2013/PAR e n. 57/2013/PAR, e per l'Emilia Romagna, n. 24/2011/PAR).

Il quesito mira, infatti, a conoscere il parere della Sezione circa le condizioni in presenza delle quali il secondo comma dell'art. 86 del TUEL ammette, a favore di alcune predeterminate categorie di amministratori di enti locali, che non siano lavoratori dipendenti, il pagamento di una somma forfettaria annuale a titolo di contribuzione per oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi.

La disposizione che interessa in questa sede (comma 2) segue quella contenuta nel precedente comma 1, ove è stabilito che l'ente si fa carico di versare gli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi per quelle figure di amministratori che siano lavoratori dipendenti, pubblici o privati, e che chiedono di essere collocati in aspettativa non retribuita (ex art. 81 TUEL) per tutta la durata del mandato effettivamente espletato.

Il successivo comma 2 non nasce coevo con la disposizione concernente i lavoratori dipendenti. Nel previgente ordinamento, 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, richiedenti il collocamento in aspettativa non retribuita (con conseguente mantenimento del diritto all'intera indennità mensile di carica, in caso contrario dimezzata, cfr. oggi l'art. 82, comma 1, TUEL) gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi fossero a carico dell'ente presso il quale il lavoratore dipendente esercitava il mandato.

Solo con la legge n. 265/1999 si provvede (art. 26, comma 2) ad estendere tale beneficio anche ai lavoratori non dipendenti, disposizione poi riprodotta nell'art. 86, comma 2, del TUEL.

Secondo la Sezione lucana, nonostante il descritto sviluppo diacronico, le due norme devono essere considerate congiuntamente, in quanto tra loro legate da un nesso logico e sistematico evidenziato dall'esplicito richiamo che l'una fa dell'altra, così da rappresentare entrambe articolazioni omogenee e coerenti di uno stesso precetto.

La circostanza che il comma secondo dell'art. 86 TUEL preveda 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, debba essere sostenuto da una medesima causa, che si rinviene nel comma 1 dell'art. 77 TUEL, disposizione programmatica finalizzata, assieme alle altre concrete norme poste dal TUEL medesimo, a rendere concreto il precetto posto dall'art. 51, comma 3, Cost., 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 (in tal senso anche la Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 57/PAR/2013).

L'esigenza che giustifica l'accollo al bilancio pubblico della spesa per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi (art. 86, comma 1, TUEL) impone che il lavoratore dipendente dedichi all'incarico di amministratore locale l'esclusività del suo tempo e delle energie lavorative, con contestuale rinuncia alla retribuzione corrispettiva. A questo fine la legge prevede che il lavoratore dipendente chieda di essere collocato in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato (art. 81 TUEL).

Il dubbio 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 all'esplicita e concreta rinuncia all'espletamento di attività lavorativa (professionale, artigianale, commerciale, agricola, etc.), così da garantire che l'incarico sia svolto nelle medesime condizioni di esclusività.

La Sezione lucana ha dato risposta positiva a tale dubbio. Ha ritenuto, infatti, che la circostanza che l'art. 86 comma 2 disponga che il pagamento di una cifra forfettaria sia effettuato *"allo stesso titolo previsto dal comma 1"* deve intendersi come riferito non solo

all'oggetto (gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi), ma anche alla ragione che causalmente lo giustifica.

Tale causa, 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 differentemente misurata per il lavoratore dipendente rispetto al lavoratore non dipendente (in tal senso anche le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per la Puglia, n. 57/2013/PAR, e per l'Emilia Romagna, n. 24/2011).

La mancanza di un istituto quale quello dell'aspettativa senza assegni, previsto per i soli lavoratori dipendenti, o 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 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). Le due disposizioni hanno la medesima *ratio* e, come messo in evidenza dalla Sezione Puglia (deliberazione n. 57/2013/PAR) disciplinano 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).

La deliberazione n. 3/2014 della Sezione Basilicata ha poi precisato che la circostanza che il decreto del Ministero dell'interno 25 maggio 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 sgravio netto a favore del lavoratore non dipendente che accede alla carica di amministratore locale e di una contestuale fiscalizzazione, senza alcuna corrispettiva dedizione del tempo lavorativo ai soli compiti di amministratore locale.

Inoltre, prosegue la Sezione lucana, se si ammette che il lavoratore non dipendente possa, in pendenza di mandato, svolgere ugualmente la sua 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 una libera professione o altra attività, non gravato degli oneri contributivi, avrebbe margini di ricavo più ampi rispetto alla concorrenza. Inoltre 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.

La scrivente Sezione ritiene di aderire all'orientamento sinora esposto, evidenziando 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, prevista dal comma 1 per le categorie di amministratori ivi indicate, 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 locale 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 e totale 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'espletamento dell'incarico di amministratore).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositata in segreteria il 5 Marzo 2014

Il preposto alla segreteria
(Dott. Michele Bartolotta)