



DELIBERAZIONE n.32/2016/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 17 febbraio 2016

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. n.407 del 15 gennaio 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.0000064 del 19 gennaio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Cercemaggiore ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.5/PRES/2016 del 15 febbraio u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Cercemaggiore, con nota prot. n. 407 del 15 gennaio 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n. 0000064 del 19 gennaio 2016, ha inviato una richiesta di parere in ordine alla necessità della corresponsione degli oneri contributivi all'amministratore locale, a norma dell'art. 86, comma 2 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.),

nel caso in cui colui che ricopre una delle cariche di cui all'art. 86,
DELIBERAZIONE N.32/2016/PAR
Sezione controllo Molise

comma 1 T.U.E.L. sia un lavoratore autonomo che abbia autocertificato la sospensione dell'attività lavorativa in costanza di espletamento dei due mandati amministrativi svolti. In particolare, si specifica che la dichiarazione veniva presentata non in via preventiva, già in occasione dell'inizio del primo mandato, bensì in un momento successivo, dopo la conclusione dello stesso e nella fase finale del secondo mandato, e, inoltre, solo dopo la presentazione al Comune da parte dell'interessato di istanza di regolarizzazione della propria posizione contributiva presso la competente cassa di previdenza (Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza Geometri – CIPAG).

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Cercemaggiore (CB) e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni

attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8,
DELIBERAZIONE N.32/2016/PAR
Sezione controllo Molise

della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n.78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n.54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata 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"*.

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n.3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per

DELIBERAZIONE N.32/2016/PAR
Sezione controllo Molise

valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *“all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente”*, anche l’attinenza del quesito proposto ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*; del resto, *“materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”*.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l’esatta interpretazione di norme. Trattasi, infatti, di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l’appunto, rientrante nell’ambito della contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire la portata di una disciplina normativa, in merito alla corresponsione degli oneri contributivi all’amministratore locale non dipendente (lavoratore autonomo) che, sulla base di quanto da lui dichiarato in un momento successivo alla conclusione del primo mandato amministrativo e precisamente nella fase conclusiva del secondo mandato, abbia sospeso l’attività lavorativa in costanza di espletamento

dello stesso.

Merito.

L'art.86, rubricato "Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative", ai commi 1 e 2 dispone 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. 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 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".

In merito all'interpretazione delle disposizioni citate, e segnatamente con riferimento all'obbligo di versamento degli oneri contributivi in favore degli amministratori locali lavoratori autonomi, si ricorda che nella recente giurisprudenza contabile si è venuto a formare un orientamento costante, che la Sezione condivide pienamente ed al quale la stessa intende aderire, come del resto già espresso con deliberazione n.86 del 25 maggio 2015 (Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia n.274 del 27 ottobre 2014, Corte conti, sez. reg. contr. Veneto n.280 del 30 aprile 2014, Corte conti, sez. reg. contr. Marche n.27 del 16 aprile 2014, 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).

In particolare, è stato ripetutamente affermato che i due commi sopra citati richiedono una lettura combinata, specificatamente dettata dal riferimento effettuato dall'art.86, secondo comma, al "titolo previsto dal comma 1", da cui deriva, oltre all'unitarietà della *ratio* fondante l'intera norma, l'identità dei presupposti richiesti da entrambe le fattispecie richiamate.

A questa stregua, pertanto, non troverebbe alcuna giustificazione il riconoscimento del diritto al versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi all'amministratore locale non dipendente, ove questo, a differenza dell'amministratore dipendente collocato in aspettativa senza assegni, non abbia in concreto sospeso la propria

attività (autonoma) in costanza di espletamento del mandato amministrativo.

Invero, è l'esclusività dell'incarico, espressamente prevista dalla fattispecie del primo comma che subordina l'obbligo di versamento al collocamento - da parte dell'amministratore locale dipendente - in aspettativa non retribuita ex art.81 T.U.E.L., a giustificare causalmente l'attribuzione del pagamento degli oneri contributivi a carico dell'ente locale. Non potrebbe, pertanto, trovare riconoscimento il medesimo obbligo nel caso distinto in cui l'amministratore locale non sia dipendente e continui, unitamente all'espletamento della funzione pubblicistica, ad esercitare la propria attività lavorativa autonoma. Del resto, *"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)"* (Corte conti, sez. reg. contr. Basilicata n.3 del 15 gennaio 2014).

Aderendo alla soluzione opposta, infatti, il lavoratore autonomo riceverebbe un ingiustificato trattamento di favore costituito dal vantaggio - rispetto al segmento di mercato in cui si inserisce - derivante dal versamento della contribuzione ad opera dell'amministrazione. In altre parole, richiamando la deliberazione n.3

“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”.

Peraltro, come condivisibilmente sostenuto dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria nella deliberazione n.16/2014/PAR, in questa ipotesi si verrebbe a configurare anche un’evidente disparità di trattamento fra amministratori lavoratori dipendenti e non dipendenti, ove questi ultimi, a differenza dei primi, *“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)”*. E ciò in quanto, in virtù del citato art.82, *“per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l’aspettativa”*, oltre al mancato versamento degli oneri contributivi, è previsto il dimezzamento dell’indennità di funzione, prevista dal comma 1 per le categorie di amministratori ivi indicate.

Alla luce di quanto esposto, l’ente locale sarà pertanto tenuto, in applicazione dell’art.86, comma 2 del T.U.E.L., al versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi in favore del lavoratore autonomo che ricopre il ruolo di amministratore locale unicamente

DELIBERAZIONE N.32/2016/PAR
Sezione controllo Molise

nell'ipotesi in cui questo, avendo sospeso l'esercizio della propria attività privatistica, espleti la funzione pubblica in via del tutto esclusiva. Solo in tal caso, infatti, pare giustificato il sostegno riconosciuto dall'ordinamento, in considerazione della particolare gravosità ed importanza dell'impegno assunto.

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, mentre per gli amministratori lavoratori dipendenti il rispetto di tale condizione risulta assicurato con il ricorso all'istituto dell'aspettativa non retribuita per il periodo di svolgimento del mandato elettorale, 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.

In conclusione, in aderenza a quanto già rilevato dalla Corte dei conti, sez. reg. contr. Toscana con deliberazione n.262 del 22 dicembre 2014, *"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".

Invero, con specifico riferimento al caso in esame, questa Sezione intende sottolineare l'assoluta rilevanza a tal fine dell'accertamento da parte del Comune della effettiva sospensione dell'attività di lavoro autonomo da parte dell'amministratore in costanza di mandato, rilevando per ciò, non tanto il momento di presentazione ad esso della dichiarazione di sospensione, bensì il momento di presentazione della medesima dichiarazione al competente ente previdenziale. Pertanto, benché la dichiarazione pervenuta al Comune sia successiva all'inizio dell'espletamento dei mandati a cui si riferisce, spetterà allo stesso accertare con ogni mezzo presso il competente istituto di previdenza ed assistenza la avvenuta presentazione di idonea autocertificazione presso il medesimo, la quale, in quanto finalizzata a comunicare l'astensione per il futuro dall'esercizio dell'attività lavorativa, deve necessariamente avere carattere preventivo.

Peraltro, in relazione al caso in esame della regolarizzazione di posizione contributiva presso la CIPAG, va notato che, per tale Cassa, è pacificamente ammessa la facoltà da parte del lavoratore autonomo di autocertificare il non esercizio della professione, autocertificazione che può essere presentata all'istituto previdenziale al momento dell'iscrizione all'albo o nel corso del rapporto assicurativo quando si ritenga di non esercitare nel futuro la professione. A seguito della presentazione dell'autocertificazione di non esercizio si viene pertanto cancellati dalla CIPAG con effetto dal mese successivo.

Tuttavia, occorre notare che, ai fini dell'efficacia della detta

cancellazione, viene prescritto il rispetto di specifica procedura che, a ben vedere, richiedendo la preventiva partecipazione del Comune, fa (quanto meno) dubitare che questo non ne sia venuto sin da subito a conoscenza. Invero, la presentazione dell'autocertificazione di non esercizio della professione mediante apposito modulo, deve essere corredata da certificato di chiusura della partita IVA professionale o similare e, nel caso di geometri dipendenti di società o enti (come nel caso di specie), di una dichiarazione del proprio datore di lavoro attestante che le mansioni assunte in qualità di dipendente non prevedano il compimento di atti professionali aventi rilevanza esterna.

P Q M

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Cercemaggiore.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 17 febbraio 2016.

Il Magistrato, relatore
f.to (Ref. Alessandro Verrico)

Il Presidente f.f.
f.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 febbraio 2016

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
f.to (dott. Davide Sabato)