



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fabio VIOLA	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Consigliere
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario
Dott. Giovanni DALLA PRIA	Referendario

Nella camera di consiglio del 21 gennaio 2019 ha assunto la seguente

Deliberazione

Vista la lettera del Comune di Beverino (SP) prot. 10 del 4 febbraio 2019, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 11 del 4 febbraio 2019;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 6 del 15 febbraio 2019, 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 Beverino (SP) ha formulato una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 86, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 267 del 2000. Nello specifico, il Comune istante, avente popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, chiede un parere in merito alla corretta interpretazione dell'articolo 86 comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000, che prevede che *"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"*. Il Sindaco istante chiede se tale norma consente ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti di versare detti oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, ai rispettivi istituti previdenziali, a favore di professionisti, eletti o nominati amministratori, che non hanno sospeso l'attività lavorativa nel periodo del mandato.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la predetta disposizione consenta agli enti locali di chiedere pareri solo *in materia di contabilità pubblica*. La Sezione delle autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, integrati con le successive delibere n.

5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. In quelle occasioni è stato precisato che tale funzione non può intendersi come consulenza generale, ma va ristretta alla sola materia della contabilità pubblica (disposizioni in materia di bilanci, norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, etc.). In seguito, le Sezioni riunite in sede di controllo, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/2010/CONTR).

Sulla scorta di quanto esposto, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Beverino risulta ammissibile in quanto involge problematiche inerenti all'ambito soggettivo di applicazione della normativa recata dall'art. 86 del TUEL, disciplinante la corresponsione degli oneri contributivi, a carico dell'Amministrazione, agli amministratori locale lavoratori autonomi, che non abbiano sospeso l'attività lavorativa in costanza di espletamento del mandato amministrativo.

Esame nel merito

La magistratura contabile si è più volte pronunciata sull'interpretazione dell'art. 86 del TUEL (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, n. 106/2014/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), con univoche conclusioni interpretative, che possono essere in questa sede ribadite.

L'art. 86 del TUEL, rubricato "*Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative*", dispone, nei primi due commi, quanto segue:

"1. L'amministrazione locale provvede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, al 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.

Questa Sezione condivide l'orientamento già espresso da altre Sezioni regionali di controllo, sia laddove ricostruiscono la *ratio* della disposizione che ove indicano i presupposti perché la stessa possa trovare applicazione.

In primo luogo, l'art. 86 TUEL si riferisce ai soli lavoratori, dipendenti o meno, che ricoprono una delle cariche nominativamente elencate nel primo comma in ente avente la dimensione demografica 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). Pertanto, nel caso di un comune avente popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, per la sola carica di sindaco (in termini, in riferimento ad analoga fattispecie, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 74/2016/PAR).

Inoltre, va rilevato che i due commi dell'art. 86 del TUEL si improntano ad una medesima *ratio*, venendo a dettare una disciplina uniforme per fattispecie che, sia pure con riferimento a differenti categorie di lavoratori-amministratori locali, presentano presupposti sostanziali omogenei.

In particolare, l'orientamento della magistratura contabile, a cui questa Sezione ha già aderito (cfr. deliberazione n. 16/2014/PAR), 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 differenzialmente 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).

Le argomentazioni delle sopra citate Sezioni regionali di controllo sono state ritenute condivisibili anche in pareri resi dal Ministero dell'Interno (n. 15900/TU/086 del 9 aprile 2014 e n. 15900/TU/00/86 del 4 agosto 2014), che hanno superato un precedente diverso avviso (parere del 17 febbraio 2004).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riscontro al quesito posto dal Comune di Beverino, facendo seguito a conformi precedenti orientamenti, ritiene 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, ai soli lavoratori, dipendenti o meno, che ricoprono una delle cariche amministrative, specificatamente elencate nel primo comma della ridetta disposizione, in ente locale avente la dimensione demografica ivi prevista (nel caso dei comuni, per esempio, sindaco, assessori in caso di popolazione superiore ai 10.000 abitanti, presidenti dei consigli in caso di popolazione superiore ai 50.000 abitanti). Inoltre, l'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche amministrative previste dal primo comma della medesima norma in ente locale avente l'indicata dimensione demografica minima, si astenga dall'espletare altra attività lavorativa (circostanza che l'amministratore lavoratore autonomo ha l'onere di provare in costanza di mandato).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Beverino.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott. Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 22 febbraio 2019

Il funzionario preposto

(dott.ssa Antonella Sfetina)