



COMUNE DI SAN PIETRO IN CASALE

Via G. Matteotti, 154
40018 San Pietro in Casale BO

www.comune.san-pietro-in-casale.bo.it

IL SINDACO

Tel. 051 66.69.523 fax 051 81.79.84
sindaco@comune.san-pietro-in-casale.bo.it

Prot. 0007860/2016

San Pietro in Casale, 12/05/2016

Al Gruppo Consiliare
San Pietro in Testa
Cons. Mattia Polazzi

OGGETTO: "Interpellanza del gruppo consiliare "San Pietro in testa" versamenti indebiti di oneri previdenziali o assistenziali..." - Guardia di Finanza -Operazione *Carpe diem*- su disposizione della Sezione regionale E.R. della Corte dei Conti.

In riscontro a l'interpellanza meglio descritta in oggetto si precisa quanto segue:

1. in data 31 dicembre 2015, si è provveduto all'avvio del procedimento per il recupero delle somme versate, in favore del sig. Brunelli ing. Roberto (Sindaco pro tempore dal 2009 al 2014) per oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi, ammontanti a complessivi euro 11.189,58;
2. il sindaco pro-tempore nel mandato elettorale 2009/2014, è l'unico amministratore individuato dagli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza per la questione *de quo*;
3. è doveroso precisare, che gli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, non hanno originato alcun procedimento di responsabilità giuridico/contabile avanti alla Corte dei Conti, vero ne sia, che la stessa Corte dei Conti **non ha sentenziato alcun danno erariale**, ma solo comunicato a questo ente il **diritto dell'ente** a poter ripetere le somme versate alla cassa previdenza, a seguito del parere espresso dalla Sezione regionale per il controllo delle Corti dei Conti Basilicata il **15 gennaio 2014** con la deliberazione n. 3 che ha innovato un pacifico ed acclarato *modus operandi* da parte di tutti i comuni d'Italia;
4. pertanto, in data 18 marzo 2016, si provveduto a richiedere all'ente previdenziale INARCASSA il rimborso del totale delle somme versate dal Comune di San Pietro in Casale a favore del proprio iscritto sig. Brunelli ing. Roberto nel periodo 2009/2014 che a tutt'oggi non ha ancora avuto riscontro.

Comunque, dopo un attento ed approfondito confronto con i 19 comuni della provincia di Bologna, che sono stati oggetto di accertamento, in considerazione del maturato avviso del corretto operato tenuto da parte degli enti locali, e del non pacifico ed acclarato assunto, a cui è giunta l'autorità di polizia tributaria che ha svolto le indagini, è stata chiesta udienza al sostituto procuratore incaricato presso la sezione giurisdizionale della procura regionale della Corte dei Conti per rappresentare le proprie motivazioni, attraverso la memoria che si allega per completezza e trasparenza alla presente risposta, senza avere avuto fino a questo momento riscontro.

Distinti saluti.

IL SINDACO
Claudio Pezzoli

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del T.U. 445/2000e D.Lgs 82/2005 e rispettive e successive norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.

MEMORIA

A seguito dell'attività di accertamento eseguita dalla Guardia di Finanza, la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per l'E.R. - attraverso il sostituto procuratore incaricato, ha chiesto a questo ente di essere informata - ai sensi dell'articolo 74 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (TUCDC) - tramite la Guardia di Finanza delle iniziative assunte da questo ente finalizzate alla ripetizione dei predetti indebiti.

Dopo questa doverosa premessa, tornando alle domande proposte con l'interpellanza del consigliere, volte a conoscere le iniziative assunte da questa amministrazione e finalizzate, più nello specifico, alla ripetizione delle presunte somme indebitamente versate e beneficio di amministratori ed ex-amministratori di questo ente ai sensi dell'art. 86, comma 2, del TUEL, si ritiene doveroso riferire e precisare in via preliminare quanto segue per rappresentare la correttezza dell'operato dell'amministrazione in relazione alla **legislazione vigente**.

A tal fine, è utile richiamare la normativa prescrittiva *sub specie* materia, e nonché, è d'uopo ripercorrere il contesto ermeneutico e pacifico su cui si è mossa l'amministrazione locale a livello nazionale per definire i criteri, i limiti e l'ambito di applicazione delle disposizioni normative di cui è questione.

In via preliminare si richiama l'art. 51, comma 3, della Costituzione che testualmente dispone: "*Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.*" Attuata dall'articolo 77, comma 1, del Tuel, a mente del quale è sancito il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche negli Enti Locali di disporre del tempo, dei servizi e delle risorse necessarie per l'espletamento del mandato e di usufruire dell'indennità e dei rimborsi spese.

Più in particolare, l'articolo 86 del Dlgs. N. 267/2000, prescrive, al comma 1, che "*l'Amministrazione locale prevede a proprio carico (...) il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi ai rispettivi istituti per (...) (gli Amministratori locali che rivestono le cariche specificatamente indicate) che siano collocati in aspettativa non retribuita (articolo 81 del Tuel) (...)*", al comma 2 che "*agli Amministratori locali (che rivestono cariche specificatamente indicate al comma 1 e) che non siano lavoratori dipendenti, l'Amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con il Decreto dei Ministri dell'interno, del Lavoro e della Previdenza Sociale 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*", e al comma 3 che "*l'Amministrazione locale provvede, altresì, a rimborsare al datore di lavoro la 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'Amministratore*".

Come è noto il D.M. Interno 25 maggio 2001, stabilisce i criteri per la determinazione delle quote forfettarie da conferire a favore delle forme pensionistiche presso le quali l'Amministratore locale era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'assunzione del mandato di Amministratore locale. Risulta quindi esplicitamente ammesso dall'articolo 1 del Decreto citato, e può quindi legittimamente verificarsi, che un Amministratore locale possa continuare ad essere iscritto alla forma pensionistica di riferimento per la professione svolta anche durante l'assolvimento del mandato.

Conseguentemente, come a suo tempo precisato anche dal Dicastero dell'Interno con la nota 23 settembre 2002 e parere del 17 febbraio 2004, l'Ente Locale ha l'obbligo di versare gli oneri previdenziali per un Amministratore locale-libero professionista che continua a svolgere durante il mandato la propria attività professionale. Secondo il Ministero, detto beneficio accordato ai liberi professionisti *"si basa sul presupposto che l'assunzione di cariche pubbliche particolarmente impegnative interferiscono sull'attività del professionista, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla capacità contributiva"*, tenuto conto anche che, a differenza dei lavoratori dipendenti, *"i lavoratori autonomi non hanno la possibilità di porsi in aspettativa e difficilmente possono sospendere l'attività professionale"*; tale versamento da parte degli Enti Locali costituisce un beneficio che, secondo il Viminale, *"va accordato a prescindere dall'incidenza dell'espletamento della carica elettiva sull'effettivo esercizio dell'attività professionale"*.

Secondo il significato letterale della disposizione richiamata, anche confortato dall'interpretazione del Ministero dell'Interno, peraltro pacificamente e unanimemente accolta anche dagli operatori del diritto a diverso titolo chiamati a controllare e verificare la correttezza dell'azione amministrativa a livello locale, l'amministrazione scrivente unitamente alle altre amministrazioni locali a livello nazionale ha adempiuto l'obbligo di versare la quota forfettaria all'Ente pensionistico nella misura stabilita dall'articolo 2, del DM. 25 maggio 2001, il Professionista amministratore che avesse continuato a svolgere l'attività ha autonomamente corrisposto gli eventuali contributi previdenziali sulla quota-parte di reddito imponibile eccedente quella presa a riferimento per commisurare la suddetta quota forfettaria.

Ed invero ad ulteriore, riprova della regolarità dell'azione posta in essere dall'amministrazione locale nell'applicazione del dettato normativo di cui trattasi giova rammentare che non sono rintracciabili, fino a tutto il 2013, posizioni giurisprudenziali, prassi e di dottrina contrarie, ed anche l'Inps (circolari n. 8/02 e n. 205/01) e casse professionali, con riferimento alla fattispecie di cui trattasi, non hanno mai avanzato alcun riferimento alla necessità che i lavoratori autonomi dovessero rinunciare all'attività lavorativa. Si ribadisce pertanto che ad oggi, sia gli istituti di previdenza che le varie Casse professionali non hanno mai posto ostacoli alla corresponsione dei contributi da parte degli Enti Locali per conto del proprio Amministratore confermando la regolarità della posizione debitoria dell'amministrazione tenuta al versamento delle somme assistenziali e previdenziali.

Quanto sopra risulta essere coerente con l'impossibilità di applicare l'istituto dell'aspettativa previsto dall'articolo 81 del *Tuel* ai lavoratori autonomi, in quanto previsto per i soli lavoratori dipendenti, e alla difficoltà o impossibilità di addivenire alla sospensione e/o alla chiusura dell'attività libero professionale.

Giova pure rammentare che fino al 31 dicembre 2013, in merito all'art. 86 del *Tuel*, le Sezioni regionali della Corte dei Conti (Sezione Piemonte e Sezione Puglia, rispettivamente con le deliberazioni n. 43/13 e n. 57/13) si erano espresse precisando che il contributo forfettario per oneri previdenziali e assistenziali a carico del Enti Locali era dovuto per i liberi professionisti che prima del mandato elettorale erano già iscritti e che continuavano ad essere iscritti durante il mandato alla gestione previdenziali di appartenenza.

Se nonché nel 2014 inaspettatamente si assiste alla prima deliberazione non in linea con il trend interpretativo tracciato sin qui che risulta essere quella della Sezione regionale per il controllo delle Corti dei Conti Basilicata la n. 3 del 15 gennaio 2014, che si è espressa in merito alla richiesta di un Sindaco di conoscere in quali casi risulta l'obbligo del Comune versare la contribuzione previdenziale per gli Amministratori locali indicati all'articolo 86 del *Tuel* non lavoratori dipendenti, e specificatamente se occorre una precedente iscrizione del lavoratore autonomo-Amministratore locale alla Cassa di previdenza di riferimento e se contestualmente occorre anche la sua rinuncia ad espletare, durante il mandato, l'attività professionale (sospensione dell'attività libero professionale).

La citata Pronuncia n. 3/14, in estrema sintesi, afferma che gli Amministratori locali, per ottenere da parte dell'Ente locale il pagamento della quota forfettaria dei contributi previdenziali, devono necessariamente formalizzare anche un'espressa rinuncia all'attività lavorativa professionale, ciò al fine di parificare la loro posizione con quella dei lavoratori dipendenti per i quali è previsto che devono collocarsi in aspettativa per ottenere il beneficio del pagamento dei contributi per conto del datore di lavoro. In caso contrario, secondo la Corte dei Conti lucana, non vi sarebbe parificazione fra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, in quanto un lavoratore autonomo che continua la propria attività avrebbe un ingiusto beneficio economico e concorrenziale rispettivamente nei confronti di un lavoratore dipendente e di un lavoratore autonomo non amministratore di Enti Locali.

Dopo tale Deliberazione ne sono seguite numerose altre in senso conforme di diverse Sezioni regionali della Corte dei Conti (Piemonte n. 72/2014 e n. 180/2014, Abruzzo n. 145/2014, Marche n. 27/2014, Lombardia n. 105/2014, ecc...), e anche il Ministero degli Interni, con il Parere del 4 agosto 2014, n. 15900/TU/086, ha condiviso la stessa interpretazione dell'art. 86 del *Tuel*.

Il citato Parere della Sezione Regionale della Corte dei Conti Basilicata richiama e prende le mosse dal combinato disposto degli artt. 77, comma 1, e 51, comma 3 della Costituzione già citati in precedenza per poi nel dispositivo negare la correttezza dell'accollo al bilancio pubblico della spesa per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi in favore dell'amministratore lavoratore non dipendente che non abbia rinunciato all'espletamento dell'attività lavorativa svolta (professionale, artigianale, commerciale, agricola, di collaborazione) e alla retribuzione corrispettiva.

Tale radicale cambiamento interpretativo ha prodotto una innovazione ermeneutica tipica della *vis* normativa considerata soprattutto l'assimilazione della fattispecie dell'aspettativa senza assegni per i lavoratori dipendenti solo all'ipotesi della rinuncia allo svolgimento dell'attività libero professionale per i lavoratori autonomi contrariamente a quanto descritto dal D.M. Interno del 25 maggio 2001 e dalla Circolare Inps n. 205/01 che invece assumono le due fattispecie non sovrapponibili.

Ed invero si ritiene che, per la fattispecie di che trattasi, i lavoratori autonomi non possono essere parificati ai lavoratori dipendenti e che l'articolo 86, comma 2, con la locuzione "(...) *l'Amministrazione locale provvede, allo stesso Titolo del comma 1, al pagamento (...)*", debba intendersi solo limitatamente alla natura del pagamento, ossia per oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, e non anche con riferimento all'onere per i lavoratori autonomi di collocarsi in aspettativa non retribuita, ossia nel loro caso di non svolgere alcuna attività libero professionale durante l'espletamento del mandato elettivo per beneficiare del versamento da parte dell'Ente Locale dei contributi assistenziali e previdenziali.

Esaminando la fattispecie di che trattasi in relazione ad un lavoratore autonomo, risulta evidente che tale lavoratore, per adempiere compiutamente al proprio mandato elettivo, con riferimento ai soli soggetti indicati all'articolo 86, comma 1, *Tuel*, deve impiegare a tale fine le proprie risorse "*tempo*" in maniera consistente, sottraendola così all'attività libero professionale; conseguentemente, il professionista sarà impossibilitato ad ottenere dalla stessa i correlati corrispettivi che determineranno una consistenza sottrazione di reddito personale. Tale impegno della risorsa "*tempo*" risulta dall'applicazione della norma sino a tutto il 2013 pacificamente da compensare, sia con il riconoscimento di un'indennità di carica che anche con i versamenti contributivi, in questo caso stabiliti forfettariamente in quelli minimi; ciò risulta giustificato anche dal fatto che il lavoratore autonomo deve provvedere a versare i propri contributi previdenziali direttamente con le entrate rivenienti dai corrispettivi professionali percepiti.

Non pare condivisibile anche il riferimento delle Sezioni della Corte dei Conti all'alterazione della concorrenza in conseguenza del versamento da parte dell'Ente Locale dei contributi per conto dell'Amministrazione locale-libero professionista, in quanto il Professionista non si

avvantaggia da tale situazione essendo, ribadiamo, il versamento degli oneri previdenziali minimi la compensazione della mancata percezione di corrispettivi che permettono anche i versamenti dei contributi forfettizzati nella quota minima. Anzi, in caso di sospensione dell'attività, il versamento della contribuzione previdenziale minima di riferimento per qualsiasi lavoratore autonomo risulterebbe inferiore a quella che ordinariamente viene corrisposta per un lavoratore dipendente in aspettativa.

Non pare un'argomentazione convincente anche quella di valutare difforme la risorsa "*tempo*" impiegata da un lavoratore autonomo per espletare la funzione di Amministrazione di un Ente Locale, in quanto in parte assorbita dall'attività libero professionale, rispetto a quelle di un lavoratore dipendente. Nessuna norma prescrive valori quantitativi e cui parametrare il "*tempo*" da dedicare allo svolgimento dell'attività di Amministratore; sia l'Amministratore dipendente in aspettativa che l'Amministratore libero professionista possono svolgere il mandato utilizzando, "*secondo le proprie sensibilità politico caratteriali*", la propria risorsa "*tempo*".

Per le ragioni sopra esposte, si ritiene di aver correttamente operato, unitamente alle altre amministrazioni locali provvedendo a versare i contributi forfettari per conto degli Amministratori locali-lavoratori autonomi, a prescindere dal fatto che continuino a svolgere la propria attività autonoma e che pertanto non avrebbe titolo la richiesta né tantomeno la pretesa di recuperare somme in danno di un amministratore che peraltro ha cessato il mandato politico nel giugno 2014, con pericolo di esposizione del comune a dispendiosi contenziosi di difficile tenuta e con scarse se non improbabili possibilità di vittoria, anche tenuto conto del principio e tutela dell'affidamento incolpevole.

In considerazione delle reiterate recenti Note delle Sezioni Regionali della Corte dei Conti in sede consultiva riguardo alla problematica in parola, risulterebbe auspicabile un intervento del Legislatore, che peraltro non ha mancato di intervenire più volte almeno dal DL 78/2010 in poi per introdurre limiti e tagli per il fine del contenimento della spesa pubblica in un'ottica di riduzione e di revisione della spesa pubblica.