CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

VERSAMENTO DEI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI IN FAVORE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ LIBERO-PROFESSIONALE

DELIBERAZIONE N. 16/SEZAUT/2025/QMIG



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 16/SEZAUT/2025/QMIG

Adunanza del 4 luglio 2025

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto alla funzione di referto	Francesco PETRONIO
Presidente della sezione preposto alla funzione di coordinamento	Maria Annunziata RUCIRETA
Presidenti di sezione	Salvatore PILATO, Stefano SIRAGUSA, Rossella SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Ugo MONTELLA, Antonio ATTANASIO, Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Antonio BUCCARELLI, Stefania FUSARO, Susanna LOI, Luisa D'EVOLI
Consiglieri	Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI, Stefania Anna DORIGO, Franco Emilio Mario VIETTI
Primi Referendari	Emanuele SCATOLA, Luigia IOCCA, Ruben D'ADDIO, Cristina RAGUCCI, Lorenzo GATTONI

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

Vista la deliberazione n. 117/2025/QMIG, adottata nella camera di consiglio del 28 maggio 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Castelli (TE), tramite il Consiglio delle autonomie locali, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale*: « a) Se sia possibile procedere a una revisione dell'orientamento assunto dalla Sezione delle autonomie nel 2018, al fine di escludere che i quesiti concernenti l'interpretazione dell'art. 86 TUEL rientrino nel perimetro della contabilità pubblica» Inoltre, viene chiesto di chiarire "entro quali limiti la presenza di pronunce definitive rese da un altro plesso giurisdizionale, riguardanti l'interpretazione di norme in materia di contabilità pubblica, precluda la possibilità di esaminare il parere nel merito; b) in subordine, laddove il quesito venga ritenuto ammissibile, si chiede "se sia possibile accedere a una nuova lettura costituzionalmente orientata dell'art. 86, comma 2, TUEL, che consenta all'amministrazione locale di procedere al pagamento dei contributi forfettari di legge agli istituti previdenziali dei lavoratori non dipendenti – investiti di un mandato elettivo – anche laddove questi ultimi non abbiano rinunciato allo svolgimento dell'attività professionale per tutta la durata della carica».*

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del 5 giugno 2025, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, prot. n. 2584 del 29 giugno 2025, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, prot. n. 2591 del 1° luglio 2025, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Andrea Luberti;

PREMESSO

La richiesta di intervento nomofilattico nasce da un quesito posto dal Sindaco del Comune di Castelli (TE) alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sull'interpretazione dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. 267/2000 (TUEL), riguardante il versamento dei contributi previdenziali, in costanza di mandato, in favore degli amministratori locali. In particolare, l'ente ha chiesto di conoscere l'avviso della Corte rispetto alla possibilità di riconoscere il versamento dei «*a) (…) contributi assistenziali al Sindaco che, all'atto dell'insediamento e per alcuni mesi successivi, abbia svolto attività autonoma e alla data odierna risulti disoccupato, in carenza del rilascio della prevista dichiarazione di rinuncia all'esercizio della libera professione per tutta la durata del mandato; b) se, in caso di risposta affermativa al quesito sub a), sia possibile riconoscere gli arretrati previdenziali fin dall'inizio del mandato*».

CONSIDERATO

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha sospeso la pronuncia relativa alla richiesta di parere formulata dal Comune di Castelli e ha posto il seguente quesito : «*a) se (…) sia possibile procedere a una revisione dell'orientamento assunto dalla Sezione delle autonomie nel 2018, al fine di escludere che i quesiti concernenti l'interpretazione dell'art. 86 TUEL rientrino nel perimetro della contabilità pubblica nonché entro quali limiti la presenza di pronunce definitive rese da un altro plesso giurisdizionale, riguardanti l'interpretazione di norme in materia di contabilità pubblica, precluda la possibilità di esaminare il parere nel merito"; b) (…) laddove il quesito venga ritenuto ammissibile, se sia possibile accedere a una nuova lettura costituzionalmente orientata dell'art. 86, comma 2, TUEL, che consenta all'amministrazione locale di procedere al pagamento dei contributi forfettari di legge agli istituti previdenziali dei lavoratori non dipendenti – investiti di un mandato elettivo – anche laddove questi ultimi non abbiano rinunciato allo svolgimento dell'attività professionale per tutta la durata della carica*».

Sotto il versante normativo, la questione del versamento dei contributi assistenziali, previdenziali e assicurativi per gli amministratori locali è disciplinata dall'articolo 86 del TUEL, che contempla due diverse fattispecie.

Ai sensi del comma 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*».

Ai sensi del successivo comma 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*».

Quanto all'interpretazione della seconda disposizione, nella giurisprudenza contabile, deve essere registrata la compresenza di diverse posizioni sia in ordine all'ammissibilità del quesito sia in ordine al merito della questione.

In particolare, molte Sezioni regionali di controllo (SRC Basilicata, 15 gennaio 2014, n. 3; SRC Marche, 16 aprile 2014, n. 27; SRC Lombardia, 5 marzo 2014, n. 95; 29 settembre 2014, n. 238; 27 ottobre 2014, n. 274; SRC Puglia, 17 marzo 2016, n. 74/2016/PAR) hanno consolidato un orientamento secondo il quale l'articolo 86, comma 2, TUEL può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche previste, si astenga del tutto dall'attività lavorativa; circostanza che il lavoratore autonomo avrebbe l'onere di comprovare rilasciando all'ente locale un'attestazione scritta in cui dichiari la sospensione dell'attività in costanza di espletamento del mandato amministrativo, attestazione da notificare all'ente previdenziale.

Alla base di questo orientamento si pongono, da un lato, l'esigenza di garantire parità di trattamento tra amministratori dipendenti e non dipendenti, evitando che chi continua a lavorare come professionista riceva un vantaggio economico, dall'altro, la tutela della concorrenza nei confronti di altri professionisti attivi sul mercato, che non siano sostenuti da risorse pubbliche.

Detta tesi, pur recepita da successive deliberazioni (SRC Lombardia, 8 settembre 2022, n. 117) non ha trovato conferma in alcune recenti pronunce della Corte di cassazione (cfr. *inter alia* l'ordinanza 5 luglio 2024, n. 18396), che ha evidenziato come «*la disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo in commento, nella parte in cui stabilisce il versamento «allo stesso titolo» per gli amministratori locali che "non siano lavoratori dipendenti", non può intendersi come volta a stabilire, anche per i lavoratori autonomi, la condizione di cui al primo comma (cioè l'aspettativa non retribuita), semplicemente perché detto presupposto è inconcepibile per i lavoratori che non siano dipendenti*».

Nel 2018 la Sezione delle autonomie ha dichiarato inammissibile analogo quesito, poiché l'ente istante (Comune dell'Aquila) aveva già proposto ricorso alla Corte di cassazione. In tale sede è stato osservato: «*Tale pendenza del giudizio dinanzi al Supremo consesso della magistratura ordinaria costituisce una condizione che, oggettivamente, risulta ostativa ad una eventuale pronuncia della Sezione delle autonomie che volesse fornire anche solo*

l'astratta interpretazione dei principi di diritto che presiedono alla disciplina della materia o indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza di interesse per il caso in esame, ciò in quanto detta pronuncia non potrebbe evitare di rappresentare un potenziale fattore di indebita interferenza nella dinamica processuale in atto» (Deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG). Più di recente, anche talune pronunce delle Sezioni regionali di controllo hanno dichiarato i pareri proposti oggettivamente inammissibili, in ragione della possibile interferenza con la sfera giurisdizionale della magistratura civile (cfr. SRC Lombardia, 13 marzo 2024, n. 77).

A differenza della situazione ravvisabile nel precedente della Sezione delle autonomie, nella fattispecie, sottoposta all'odierno esame, non risulta pendente alcun giudizio relativo alla vicenda concreta, mentre si riscontra il consolidamento di una giurisprudenza civilistica sul punto.

È importante rilevare che, nel valutare l'eventuale inammissibilità di un quesito, la prima verifica da compiere riguarda la sua attinenza alla materia della contabilità pubblica, come definita nell'ambito della funzione consultiva della Corte dei conti. Sui confini della materia, a partire dalle deliberazioni n. 5/AUT/2006 della Sezione delle autonomie e n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite di controllo, si è formato nel tempo un orientamento consolidato, in base al quale la materia della contabilità pubblica, rilevante per l'esercizio della funzione consultiva, «*ancorché (…) non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, (…) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria – patrimoniale*».

Nel caso specifico, il quesito riguarda il versamento dei contributi previdenziali agli amministratori locali durante l'esercizio del mandato elettivo, questione che incide su diritti soggettivi e rientra nella materia previdenziale, piuttosto che in quella strettamente contabile.

Sull'eventuale lesione del diritto soggettivo degli amministratori al versamento dei contributi è competente a pronunciarsi (e difatti si è pronunciato) il giudice ordinario in veste di giudice del lavoro.

Occorre richiamare in proposito la delibera n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo la quale «*la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini […] può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto «si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*». «*In altre parole*» – prosegue la citata pronuncia – «*in situazioni come quella in esame non si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte* [nella sede consultiva: n.d.r.], *e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*».

Sulla base di tali considerazioni, lo specifico quesito posto dalla Sezione remittente deve essere dichiarato inammissibile, poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica.

Ferma restando l'inammissibilità del quesito, va tuttavia riconosciuta la ragionevolezza dell'orientamento giurisprudenziale richiamato dalla Sezione remittente, secondo cui l'art. 86, comma 2, TUEL consente il versamento dei contributi previdenziali anche ai professionisti che non sospendono formalmente l'attività, in quanto l'espletamento del mandato elettivo basta già da solo a giustificare tale contribuzione. L'obbligo di attestazione formale della sospensione si risolverebbe in un vincolo, non previsto dalla norma e inappropriato per il lavoro autonomo.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con deliberazione n. 117/2025/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:
«*I quesiti concernenti l'interpretazione dell'articolo 86, comma 2, TUEL devono essere ritenuti inammissibili poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica*».

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 4 luglio 2025.

Il Relatore
Andrea LUBERTI
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 14 luglio 2025

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)

