



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 23 luglio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*;

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”*;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

viste le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 8/CONTR/2010 e n. 54/CONTR/2010;

viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG;

vista la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con il decreto presidenziale del 16 settembre 2024, n. 10;

vista la nota n. 3403 del 4 aprile 2025 – acquisita al protocollo della Sezione n. 1248 del 15 aprile 2025 – con cui il Sindaco del Comune di Castelli (TE) ha formulato una richiesta di parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 117/2025/QMIG;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/2025/QMIG;

vista l'ordinanza del 17 luglio 2025, n. 24, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Federica Lelli;

FATTO

1. Richiesta di parere

Con la nota in epigrafe, il Comune di Castelli (TE), ai sensi di quanto previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha rivolto un quesito in ordine all'applicazione dell'art. 86 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), in materia di **versamento dei contributi previdenziali**, in costanza di mandato, in favore degli amministratori locali.

In particolare, la disposizione in esame prevede, al **comma 1**, che *“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”*.

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".

Ciò posto, il Sindaco del Comune di Castelli ha presentato un'istanza volta a chiarire:

- a. se sia possibile riconoscere il versamento dei suddetti 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.

2. Precedenti deliberazioni della Corte dei conti

Prima di procedere con l'analisi del quesito, questa Sezione ritiene necessario effettuare una breve ricostruzione delle vicende che hanno interessato l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei conti con riferimento all'art. 86, comma 2, TUEL.

Al riguardo, le Sezioni regionali (cfr., *ex multis*, SRC Lombardia, n. 95/2014/PAR, n. 105/2014/PAR, n. 238/2014/PAR e n. 274/2014/PAR; SRC Marche n. 27/2014/PAR; SRC Basilicata, n. 3/2014/PAR; SRC Puglia, n. 74/2016/PAR) hanno storicamente assunto un **orientamento unitario** secondo il quale l'art. 86, comma 2, TUEL può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche previste dal primo comma della disposizione, **si astenga del tutto dall'attività lavorativa**.

Tale interpretazione è stata ritenuta condivisibile 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).

Nel 2018 il Comune dell'Aquila formulava una richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, segnalando che il **Giudice del lavoro** (in primo grado e in appello)¹ aveva pronunciato sentenza di condanna dell'Amministrazione locale al versamento della contribuzione previdenziale forfettaria ex art. 86, comma 2, TUEL in favore di un assessore esercente la professione forense **pur in assenza di un'attestazione del medesimo di rinuncia** all'esercizio dell'attività professionale per la durata del mandato elettivo, attestazione che invece la sopra richiamata giurisprudenza contabile configura quale presupposto necessario del predetto versamento.

¹ Tribunale dell'Aquila, Sezione Lavoro, sentenze n. 495 e 496 del 2015; Corte di Appello dell'Aquila, sentenza n. 764/2017.

La Sezione regionale, con deliberazione n. 27/2018/PAR, deferiva la questione alla Sezione delle autonomie che – **stante la pendenza del ricorso in Cassazione** da parte del Comune dell’Aquila – dichiarava la richiesta di parere **oggettivamente inammissibile** (cfr. deliberazione n. 7/2018/QMIG).

Facendo seguito alla deliberazione n. 7/2018/QMIG, alcune Sezioni regionali di controllo confermavano l’orientamento consolidato per cui l’art. 86, comma 2, TUEL troverebbe applicazione solo quando il lavoratore autonomo si astenga del tutto dall’attività lavorativa (cfr. SRC Liguria, n. 21/2019/PAR e SRC Lombardia n. 117/2022/PAR).

Con ordinanza n. 24615/2023, la Corte di Cassazione decideva il ricorso in via definitiva optando per una soluzione interpretativa **difforme** rispetto a quella resa nei pareri della Corte dei conti. Tale posizione è stata successivamente ribadita con ordinanza n. 18396/2024, relativa a un ulteriore contenzioso avente il medesimo oggetto.

Da ultimo, alcune Sezioni regionali di controllo – investite nuovamente di quesiti attinenti l’art. 86, comma 2, TUEL – dichiaravano i pareri proposti **oggettivamente inammissibili**, prevalentemente a motivo dell’asserita possibile ingerenza nella sfera giurisdizionale della magistratura ordinaria (cfr. SCR Lombardia, n. 77/2024/PAR, n. 179/2024/PAR e n. 193/2024/PAR; SRC Sicilia n. 132/2024/PAR; SRC Calabria, n. 128/2023/PAR e n. 31/2024/PAR).

DIRITTO

3. Valutazioni della Sezione sulla ammissibilità del quesito

Preliminarmente all’esame di merito del quesito proposto, la Sezione è chiamata, in coerenza con l’ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, a verificare che l’istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva.

3.1 Ammissibilità soggettiva. Dal punto di vista soggettivo, l’ammissibilità è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nonché alla presentazione della stessa da parte di un soggetto legittimato alla rappresentanza. Nel caso di specie, la richiesta di parere risulta **ammissibile** in quanto trasmessa dal Sindaco del Comune di Castelli per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

3.2 Ammissibilità oggettiva. Circa l’ammissibilità oggettiva, la giurisprudenza di questa Corte distingue tra i c.d. presupposti “*positivi*”, la cui presenza è necessaria e condiziona l’ammissibilità del quesito, e i presupposti “*negativi*”, la cui presenza interferisce con la funzione consultiva impedendone l’esercizio. Tra i primi, si distinguono l’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nonché la generalità e l’astrattezza della questione proposta; tra i presupposti

“negativi” figurano, invece, tutte quelle condizioni che possono interferire con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le altre funzioni giurisdizionali.

Procedendo con la verifica dei c.d. presupposti *“positivi”*, occorre in primo luogo accertare la riconducibilità del quesito alla materia della *“contabilità pubblica”*, intesa quale sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Le delibere di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione di tale materia (cfr. Sezione autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010) hanno chiarito come questa non possa essere estesa fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria. Da tali pronunciamenti emerge, altresì, il principio secondo cui questioni – nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio – possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa degli equilibri di bilancio, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Con successive deliberazioni, la Sezione delle autonomie ha, poi, ulteriormente definito ambiti e limiti della funzione consultiva, chiarendo che tale nozione dinamica di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto, piuttosto, alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica (cfr. deliberazione n. 17/2020/QMIG); sicché, occorre distinguere tra queste questioni e quelle che hanno, invece, meri riflessi finanziari, rientrando solo le prime nella nozione *“dinamica”* di contabilità pubblica ed esorbitando le seconde, invece, dal suo ambito (cfr. Sez. autonomie, deliberazioni nn. 5, 9 e 14/2022/QMIG).

Alla luce di tali coordinate interpretative, **questa Sezione – con deliberazione n. 117/2025/QMIG – aveva avanzato dei dubbi sulla riconducibilità del quesito alla materia della *“contabilità pubblica”***, rimettendo la questione di massima alla Sezione delle autonomie.

In particolare, era stato evidenziato che il sopra richiamato ampliamento *“dinamico”* della nozione di contabilità pubblica si configura in presenza di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa; ad avviso di questa Sezione, la richiesta di parere in esame non sollecita l’interpretazione di tali norme e, pertanto, travalica i limiti oggettivi di competenza di cui all’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Con **deliberazione n. 16/2025/QMIG**, la Sezione delle autonomie ha aderito alla prospettazione di questa Sezione, **confermando la non inerenza** del quesito alla materia della contabilità pubblica.

Nel caso specifico, è stato osservato che l'art. 86, comma 2, TUEL disciplina 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”*. A conferma di tale conclusione, 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.

Sul punto, occorre richiamare 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 rinvencono 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, **la Sezione delle autonomie ha quindi ritenuto che il quesito in esame debba essere dichiarato inammissibile, in quanto non rientrante nelle materie di contabilità pubblica. Ferma restando l'inammissibilità, è stata tuttavia riconosciuta la ragionevolezza dell'orientamento giurisprudenziale consolidatosi presso il giudice ordinario**, 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, infatti, in un vincolo non previsto dalla norma e inappropriato per le peculiarità del lavoro autonomo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – nel conformarsi al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie nella richiamata deliberazione n. 16/2025/QMIG – dichiara la richiesta di parere oggettivamente inammissibile poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Castelli (TE), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 luglio 2025.

Il Relatore
Federica LELLI
f.to digitalmente

Il Presidente
Ugo MONTELLA
f.to digitalmente

Depositata in segreteria
Il Funzionario preposto