



REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 12.6.2025

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalla Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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 decreto il legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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 acquisita al prot. Cdc n. 2740 del 5.5.2025, con la quale il Sindaco del Comune di Castel San Giorgio (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
VISTE le ordinanze presidenziali n. 77/2025 e 86/2025, con le quali è stato inserito il presente affare nelle camere di consiglio del 4.6.2025 e 12.6.2025, ai fini della trattazione in sede collegiale;
UDITO il relatore, Referendario dott. Alessandro De Santis;

FATTO

Premessa.

Con nota pervenuta alla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 5.5.2025 (acquisita al prot. n. 2740), il Sindaco del comune di Castel San Giorgio (SA) ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Oggetto del parere.

Il predetto Sindaco ha chiesto se *"ricoprendo il ruolo sopra citato, ha diritto all'attribuzione di contributi previdenziali versati dall'ente comune"*.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

Secondo il consolidato orientamento della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica; da ultimo, il quesito deve necessariamente avere ad oggetto una questione di diritto generale ed astratta, altrimenti

rischiando di alimentare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza della funzione giurisdizionale della Corte dei conti sull'operato dell'amministrazione o di altre magistrature.

1.1. Ammissibilità soggettiva.

In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

L'indicazione dei soggetti legittimati alla richiesta di parere ivi contenuta è stata ritenuta tassativa, anche in base alla considerazione che l'elencazione riproduce letteralmente quella di cui all'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale la legge n. 131/2003 costituisce norma di attuazione.

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Castel San Giorgio (SA), ossia dal rappresentante dell'Ente.

1.2. Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo, nel caso di specie, deve essere anzitutto verificato se sussista la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto l'ausilio consultivo della Magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente in riferimento alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, risultando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di co-gestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale. Opinare diversamente significherebbe aprire la via ad una diretta partecipazione della magistratura contabile all'attività amministrativa, con conseguente palese violazione del principio della separazione dei poteri, che affonda le sue radici nell'architettura costituzionale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la

deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/2019, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

1.2.1. Ciò posto, nel caso di specie, la Sezione ritiene di poter astrarre la questione giuridica sottoposta dal contesto fattuale in cui essa è calata, potendosi pronunciare in esclusivo riferimento alla doverosità del versamento dei contributi previdenziali da parte del Comune con riguardo alla figura del Sindaco, senza formulare alcuna considerazione relativa alla specifica posizione previdenziale del richiedente che, peraltro, non ha fornito indicazione alcuna circa l'attività lavorativa personalmente espletata.

1.2.2. Peraltro, la risposta fornita al quesito, legittimando (o meno) l'erogazione di contributi in riferimento alla posizione previdenziale del Sindaco, risulta senza dubbio destinata a produrre riflessi sulla gestione finanziaria dell'ente, risultando quindi riconducibile nell'alveo della contabilità pubblica.

Più precisamente, trattasi di questione che involge tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nonché in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio. Dunque, può richiamarsi l'orientamento secondo cui anche materie nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, intesa come stretta attinenza al bilancio, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Occorre rilevare che, in riferimento alla tematica oggetto di esame, si è espressa la Sezione Autonomie di questa Corte con deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG, con particolare riferimento al seguente quesito: *“il Comune dell'Aquila chiedeva di conoscere se l'Ente fosse*

tenuto al versamento, ai sensi dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi in favore dei propri Amministratori locali, i quali, dopo aver assunto la carica elettiva, non avevano rilasciato la prevista dichiarazione di rinuncia all'esercizio della libera professione per tutta la durata del mandato".

All'interno della menzionata delibera si osserva che *"nel caso de quo, anche le condizioni positive di ammissibilità oggettiva sono ampiamente riscontrabili, poiché il quesito, attenendo alla gestione delle spese di carattere contributivo e, più in generale, alle corrette modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, è inerente alla materia della contabilità pubblica, il cui ambito di trattazione viene qui in rilievo con questioni di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito"*. Dunque, la soluzione sposata dal Collegio sembra porsi in piena sintonia con le coordinate ermeneutiche tracciate dalla Sezione Autonomie, chiamata a pronunciarsi proprio in riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 86 TUEL.

1.2.3. Vale nondimeno ribadire che, attraverso la suindicata deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG la questione di massima veniva comunque dichiarata oggettivamente inammissibile, seppur per ragioni differenti.

Si evidenziava, infatti, che la funzione nomofilattica intestata alla Sezione delle autonomie non deve costituire, in concreto *"un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura"*, onde scongiurare il rischio che le pronunce adottate in sede consultiva o nomofilattica siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, tali da condizionare l'esito di procedimenti in sede giudiziaria. Devono quindi ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica le *"questioni i cui profili contabili risultino secondari o, comunque, aggiuntivi e residuali rispetto ad altri profili di ordine giuridico che richiedano, in concreto, decisioni da prendere nelle sedi giurisdizionali competenti"*.

Nel caso di specie, il Comune dell'Aquila (cui risultava soggettivamente ascrivibile il quesito) aveva già subito *"condanne da parte del Giudice del Lavoro per il mancato versamento di contributi in favore di Amministratori liberi professionisti che non avevano rinunciato all'esercizio della professione per la durata del mandato"*, rappresentando di aver anche proposto ricorso

innanzi alla Suprema Corte di Cassazione avverso una specifica sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila, con conseguente pendenza del relativo giudizio.

Tale pendenza del giudizio dinanzi al Supremo consesso della magistratura ordinaria veniva considerata ostativa ad una eventuale pronuncia della Sezione delle autonomie che volesse fornire anche solo l'astratta interpretazione dei principi di diritto coinvolti dal caso di specie, emergendo una sovrapposizione indebita tra funzioni requirenti e giudicanti esercitate in altre sedi.

Sono però seguite alcune pronunce, ascrivibili a diverse Sezioni regionali di controllo diverse Sezioni regionali di controllo, che hanno ritenuto ammissibili richieste di parere aventi ad oggetto l'ambito applicativo ed il contenuto della disciplina contenuta nell'art. 86 TUEL.

Può menzionarsi la deliberazione n. 21/2019/PAR della Sez. reg. contr. per la Liguria, ove si afferma che la richiesta di parere formulata *"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 locali lavoratori autonomi, che non abbiano sospeso l'attività lavorativa in costanza di espletamento del mandato amministrativo"*; o, ancora, la deliberazione n. 31/2020/PAR della Sez. reg. contr. Abruzzo, ove si osserva preliminarmente che la funzione consultiva della Corte dei conti non può interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, salvo poi affermare che *"alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame deve essere ritenuta, sotto il profilo oggettivo, ammissibile nei limiti su indicati di generalità e astrattezza"* (cfr. anche, *ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Calabria, n. 23/2019/PAR; Corte dei conti, Sez. reg. contr. per la Lombardia n. 117/2022/PAR; Corte dei conti, Sez. reg. contr. per la Puglia n. 177/2022/PAR).

Purtuttavia, uno "spartiacque" ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere può essere rinvenuto in una successiva pronuncia della Corte di cassazione avente ad oggetto proprio la norma in esaminata.

Più precisamente, la Suprema Corte, Sez. lav., dapprima con l'ordinanza n. 24615/2023 e poi con l'ordinanza n. 18396/2024, ha precisato che il presupposto della richiesta dell'"aspettativa non retribuita" funge da condizione applicabile soltanto ai lavoratori dipendenti, cui solo è

riferibile tale istituto. Detto presupposto è invece inconcepibile per i lavoratori che non siano dipendenti. Pertanto, l'espressione *"allo stesso titolo"*, contenuta nell'art. 86, co. 2, TUEL, mira soltanto a chiarire, nell'ottica dei giudici di legittimità, che, anche per i lavoratori autonomi, il versamento ha la medesima causale di quello previsto per i lavoratori subordinati e che, quindi, ha ad oggetto gli *"oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi"* dovuti alle Casse previdenziali di rispettiva appartenenza dei professionisti.

È stato inoltre chiarito che, *"ai fini dell'insorgenza dell'obbligo, per l'amministrazione locale, di versare la contribuzione in relazione ai liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive, ex art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, non è necessaria l'integrale sospensione dell'attività libero-professionale, dovendosi ritenere che il riferimento, contenuto nel citato comma, "allo stesso titolo previsto dal comma 1", quale presupposto del versamento, valga solo ad individuare la natura di quest'ultimo (e cioè per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi), e non anche a richiamare la condizione, sempre prevista dal predetto comma 1, dell'"l'aspettativa non retribuita" per tutto il periodo del mandato, potendo la condizione in questione riguardare esclusivamente i "lavoratori dipendenti"."*

Successivamente all'emanazione di tali ordinanze, numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo hanno optato per l'inammissibilità oggettiva di quesiti di contenuto analogo.

In particolare, la Sez. reg. contr. per la Lombardia, con deliberazione n. 179/2024/PAR (e, più recentemente, deliberazione n. 84/2025/PAR), ha affermato che *"l'avviso della Corte dei conti, seppure in sede consultiva, non può espandersi in materie di cognizione del giudice ordinario"*.

Inoltre, nel caso esaminato, il quesito conteneva riferimenti specifici ad una vicenda concreta (cfr. anche deliberazioni nn. 77/2024/PAR e 193/2024/PAR della medesima Sezione e deliberazione n. 5/2025/PAR della Sez. reg. contro Veneto).

Nello stesso senso si esprimeva la Sez. reg. contr. per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 122/2024/PAR, in relazione ad una richiesta di parere non contenente riferimenti ad un caso specifico. Attraverso tale pronuncia, la Sezione rappresentava che, con riguardo alla questione sottoposta, erano intervenute le due ordinanze della Corte di cassazione (nn. 24615/2023 e 18396/2024) sopra citate. Pertanto, riteneva che *"un proprio pronunciamento sul tema da un lato invererebbe in concreto, se contrario a quello espresso dalla Corte di Cassazione, quel*

conflitto di statuizioni che la Sezione delle Autonomie ha inteso fugare pronunciandosi per la non oggettiva ammissibilità delle richieste di parere passibili di interferire con le funzioni di altri organi giurisdizionali, dall'altro, se positivo, non aggiungerebbe null'altro al principio che la medesima Corte di Cassazione ha già espresso e ribadito nelle due citate ordinanze consecutive".

In un quadro così tratteggiato, è evidente che la Corte di cassazione ha preso espressa posizione in materia operando una perimetrazione applicativa dell'art. 86 TUEL, ossia precisando che l'amministrazione locale, con riferimento agli amministratori che non siano dipendenti pubblici, per quanto riguarda il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, è tenuta al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili, a prescindere dalla rinuncia a meno a svolgere attività professionale.

Non può quindi che concordarsi con la consolidata giurisprudenza contabile successiva alle menzionate pronunce della Suprema Corte, optando per l'inammissibilità oggettiva del quesito, atteso che, una pronuncia avente ad oggetto il campo applicativo del richiamato art. 86 TUEL finirebbe per invadere o quantomeno intercettare il perimetro operativo della giurisprudenza di legittimità, innescando un rischio di sovrapposizione rispetto alla giurisdizione ordinaria.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

oggettivamente inammissibile il parere in esame.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del Comune di Castel San Giorgio (CE).

Così deciso in Napoli, nelle camere di consiglio del 4 e del 12.6.2025.

Il Magistrato Relatore

Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente

Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il

12 giugno 2026

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato