



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 101/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

|          |                     |                       |
|----------|---------------------|-----------------------|
| Dott.ssa | Acheropita MONDERA  | Presidente            |
| Dott.ssa | Laura ALESIANI      | Primo Referendario    |
| Dott.    | Diego Maria POGGI   | Primo Referendario    |
| Dott.    | Massimo BELLN       | Referendario          |
| Dott.    | Paolo MARTA         | Referendario          |
| Dott.ssa | Maria DI VITA       | Referendario relatore |
| Dott.    | Massimiliano CARNIA | Referendario          |
| Dott.    | Andrea CARAPELLUCCI | Referendario          |
| Dott.ssa | Elisa MORO          | Referendario          |

### nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2024

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Alessandria**, pervenuta a questa Sezione in data n data 12 marzo 2024 (prot. 1671) per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte;

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

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

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 il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

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 l'Ordinanza n. 7 del 12 marzo 2024 con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario Dott.ssa Maria Di Vita;

vista l'ordinanza n. 12/2024 con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, autorizzando il collegamento da remoto dei magistrati partecipanti, mediante l'applicativo informatico in uso presso la Corte dei conti;

Udita la relatrice, Referendario dr.ssa Maria Di Vita,

### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Alessandria ha formulato un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 86 co 2 del D. lgs. 267/2000 (TUEL). Tale norma 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. 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".*

Si riporta per completezza anche il comma 1 dell'art. 86 cui il comma 2 fa rinvio: *"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".*

*In particolare con la richiesta di parere in esame viene richiesto se "la condizione legittimante il versamento degli oneri previdenziali da parte del comune a favore di un Assessore sia la sola aspettativa del rapporto di lavoro pubblico (anche a tempo parziale) ovvero anche la contestuale sospensione di qualsivoglia attività lavorativa inclusa quella libero professionale da parte dello stesso, in altri termini si richiede se l'ente locale debba continuare a provvedere al pagamento dei contributi ai propri amministratori che siano lavoratori autonomi solo a condizione di espressa e concreta rinuncia degli stessi all'espletamento dell'attività lavorativa autonoma svolta, alla luce del recente orientamento della Suprema Corte di Cassazione Sezione Lavoro espresso con ordinanza nr. 24615 del 14/08/2023".*

Il Comune fa presente che sul quesito varie Sezioni di Controllo della Corte dei conti hanno già avuto modo di pronunciarsi affermando in sostanza che l'Ente locale è tenuto al versamento degli oneri assistenziali previdenziali e assicurativi in favore dei lavoratori che ricoprono cariche di amministratori a condizione che gli stessi si dedichino a tempo pieno all'espletamento del mandato amministrativo rinunciando allo svolgimento di una attività lavorativa dipendente o autonoma. Vengono in proposito richiamate dallo stesso Comune le deliberazioni della Sezione Piemonte deliberazione n. 43/2014/PAR, Sezione Lombardia deliberazioni n. 95/2014/Par e n. 117/2022/PAR; Sezione Basilicata deliberazione n. 3/2014/PAR; Sezione Puglia deliberazione n. 57/2013/PAR; Sezione Liguria n. 16/2014/PAR). In senso contrario a tale orientamento si porrebbe la pronuncia della Corte di Cassazione Sez. lavoro n. 24615 del 14/08/2023 nella parte in cui viene indicato che " ...omissis....in modo condivisibile la Corte di Appello ha perciò osservato che, ove si dovesse subordinare l'obbligo del versamento alla contribuzione alla cessazione dell'attività, anche per i lavoratori autonomi verrebbe vanificata la garanzia Costituzionale di cui all'art. 51 Cost estesa altresì alla conservazione del posto di lavoro. Per i liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive, la tutela al mantenimento del posto di lavoro - da intendersi estensivamente come mantenimento dell'attività lavorativa - diviene effettiva solo se agli stessi, da un lato, è consentita la prosecuzione degli incarichi professionali e, dall'altro, è attribuito il beneficio previdenziale in discussione, a compensazione della ridotta capacità di contribuzione. La previsione del beneficio dell'accollo contributivo, senza rinuncia allo svolgimento dell'attività professionale, considera la situazione del lavoratore autonomo e ne tutela le peculiarità; per quest'ultimo, la sospensione integrale dell'attività lavorativa avrebbe riflessi fortemente negativi per il futuro, rendendo oltremodo difficoltosa la ripresa;

*d'altro canto, lo svolgimento di un mandato, particolarmente impegnativo, come è quello connesso agli incarichi di cui al comma 1 dell'art. 86, inevitabilmente interferisce sull'attività di lavoro, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla capacità contributiva del professionista".*

### **AMMISSIBILITA' DEL QUESITO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "in materia di contabilità pubblica".

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, provenendo dal Sindaco del Comune di Alessandria che, in quanto legale rappresentante dell'Ente locale ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica.

Sulla specifica materia oggetto del quesito, come ricordato dal Sindaco del Comune di Alessandria, si sono più volte espresse le Sezioni regionali di Controllo, con un orientamento costante che subordina il pagamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi al mancato svolgimento dell'attività professionale da parte dell'amministratore interessato.

Tuttavia, questa Sezione ritiene di doversi discostare dall'orientamento sopra indicato quanto alla possibilità di ricondurre il quesito in oggetto alla materia della contabilità pubblica.

Sull'estensione della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale emanate, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17,

comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/201 (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Pare opportuno innanzitutto richiamare i principi espressi nella deliberazione della Sezione Autonomie n. 17 febbraio 2006, n. 5 in cui si afferma che *"ancorché la materia della contabilità pubblica 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, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".*

Come evidenziato dalla Sezione autonomie, la considerazione che l'applicazione di una norma controversa abbia un riflesso sulla spesa dell'Ente e comporti una rilevazione contabile, non vale di per sé ad attrarre la norma stessa alla materia della contabilità pubblica.

Successivamente le Sezioni Riunite hanno ulteriormente precisato con la pronuncia in sede di controllo n. 54 del 2010 che *"ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo*

*originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente".*

Alcune deliberazioni rese in sede consultiva che si sono pronunciate sull'interpretazione dell'art. 86, 2° comma del TUEL fanno leva proprio sulla nozione "dinamica" di contabilità pubblica, idonea a inglobare anche materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, cui fa riferimento la citata pronuncia Sezioni Riunite n. 54 del 2010.

Tuttavia, dalla richiamata autorevole pronuncia delle Sezioni Riunite pare doversi ricavare il principio che anche materie non rientranti in senso stretto nella nozione di contabilità pubblica possano esserne attratte in quanto si tratti di disposizioni che concorrono a definire l'ambito di applicazione di "limiti e divieti" posti nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica (nel caso di specie le Sezioni riunite hanno ritenuto inammissibile una richiesta di parere riguardante le progressioni verticali, in quanto il quesito non poneva problematiche ermeneutiche afferenti ai limiti e ai divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa; cfr. in questo senso anche pronuncia n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Nella ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale che ha portato alla definizione della "materia contabilità pubblica", e in considerazione dell'oggetto del quesito odierno, appare illuminante anche la pronuncia Sezione delle Autonomie n. 3/2014/QMIG con la quale si è evidenziato che *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, come si è rilevato per la specifica tematica in esame, può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". 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".*

Ciò al fine di evitare che il supporto consultivo per quanto possibile, sia reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali.

Nella odierna richiesta di parere, come evidenzia anche il sindaco, il dubbio sull'interpretazione dell'art. 86 TUEL nasce appunto dalla circostanza che il giudice ordinario ha assunto una posizione che si pone in contrasto con l'indirizzo espresso dalle Sezioni Regionali della Corte nell'esercizio della funzione consultiva.

Del resto, l'esistenza di un contrasto interpretativo sulla portata dell'art. 86, 2° comma TUEL tra giurisdizione ordinaria e le Sezioni di controllo in funzione consultiva, non è un elemento di novità. E proprio tale contrasto interpretativo aveva dato luogo alla proposizione di una questione di massima da parte della Sezione Abruzzo con la deliberazione n. 27/2018/PAR. La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG) si era, però, espressa dichiarando inammissibile la questione di massima, stante la pendenza, in materia, di un giudizio innanzi alla Corte di Cassazione che vedeva coinvolto lo stesso Comune che aveva proposto la richiesta di parere, e pur affermando che il quesito *"attenendo alla gestione delle spese di carattere contributivo e, più in generale, alle corrette modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, fosse inerente alla materia della contabilità pubblica"*.

I canoni ermeneutici prima ricordati sono stati applicati dalla Sezione di controllo del Piemonte anche in relazione ad un'altra richiesta di parere avanzata dal Comune di Alessandria, con cui pure veniva sollecitato un pronunciamento della Sezione sull'art. 110 TUEL, alla luce degli orientamenti emersi in alcune sentenze della Corte di Cassazione (cfr. deliberazione della Sezione n. 86/2022/SRCPIE/PAR con cui la richiesta è stata considerata inammissibile in quanto non poneva questioni interpretative in ordine a limiti e/o divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa", né sollecitava l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio. Sempre nella citata pronuncia è stato posto in evidenza come l'esame nel merito del quesito avrebbe portato a fornire l'interpretazione di una normativa di carattere sostanziale, affrontando problematiche di ordine giuridico che spettano pacificamente alla cognizione di altro ordine giurisdizionale).

Particolarmente chiarificatrice appare anche la recente pronuncia N. 2/SEZAUT/2023/QMIG cui è stata sottoposta alla Sezione Autonomie una questione di massima in tema compensi di professionali dell'avvocato dell'Ente e di diritti di rogito spettanti al Segretario Comunale la quale, ribadisce 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"* (in senso analogo si era espressa anche la deliberazione Sezione Autonomie n. 24/2019/QMIG).

E ancora nell'intento di fornire alcuni criteri orientativi per dirimere i dubbi sulla riconducibilità della questione alla contabilità pubblica la pronuncia della Sezione Autonomie precisa che si dovranno *"escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere che, pur riguardando l'interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, sono propedeutiche all'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggetti e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica"*.

Anche nel caso dell'odierna richiesta di parere, la pronuncia della Corte verrebbe a toccare una materia nella quale entrano in gioco diritti soggettivi di natura patrimoniale. Si tratta in sostanza di stabilire quali siano i presupposti di un diritto di credito che l'amministratore locale può vantare nei confronti del Comune. Il riflesso che l'opzione per un'interpretazione della norma in luogo dell'altra ha sulla spesa dell'Ente non è sufficiente, ad avviso della Sezione, a far qualificare la norma come ascrivibile alla materia della contabilità pubblica.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Alessandria.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nella camera di consiglio rinviata il giorno 14 maggio 2024.

Il Relatore

Dott.ssa Maria Di Vita

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita Mondera



MARIA DI VITA  
CORTE DEI CONTI  
23.05.2024 13:40:17  
GMT+01:00

Depositato in Segreteria il **24 maggio 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese



ACHEROPITA  
ROSARIA  
MONDERA  
CORTE DEI CONTI  
24.05.2024  
14:43:17  
GMT+01:00



MARGHERITA  
RAGONESE  
CORTE DEI CONTI  
24.05.2024  
18:41:18 UTC