



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo Referendario	Giovanni Natali
Primo Referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo, <i>relatrice</i>
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Torre Santa Susanna (BR), assunta al protocollo della Sezione n. 3121 del 26.7.2024;

vista la disposizione della Presidente della Sezione avente prot. n. 3143 del 29.7.2024, di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Donatella Palumbo, nella camera di consiglio del 27 agosto 2024, convocata con ordinanza n. 21/2024;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Torre Santa Susanna (BR), con l'istanza in esame, formula una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003*, in tema di

versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi in favore degli amministratori locali.

In particolare, l'istante chiede "se l'ente sia tenuto al versamento, ai sensi dell'art. 86, comma 2 del T.U.E.L., degli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi in favore dei propri amministratori locali i quali, dopo aver assunto la carica elettiva, non abbiano rilasciato dichiarazione di rinuncia all'esercizio della libera professione per la durata del mandato e se, pertanto, l'art. 86, comma 2 debba essere interpretato nel senso che la condizione prevista per i lavoratori dipendenti dell'aspettativa di cui al comma 1 non sia configurabile e richiesta anche per i lavoratori autonomi sotto forma di rinuncia all'esercizio della professione in concomitanza con l'espletamento dell'incarico".

Dopo aver articolato il quesito nei termini suesposti, il soggetto istante ha segnalato che sulla materia risultano pareri di altre Sezioni di controllo della Corte dei conti in contrasto con la recente giurisprudenza della Corte di cassazione – Sezione Lavoro, nonché un parere del Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

Infine, l'Ente istante rappresenta di propendere per l'interpretazione fornita dalla magistratura ordinaria, esponendo che *"il secondo comma dell'articolo 86, 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. L'espressione "allo stesso titolo" dell'art. 86, comma 2, mira a chiarire solo 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 appartenenza dei professionisti".*

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1. Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all'esame del Collegio,

non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2. In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi in primo luogo l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”) e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006, n. 3/2014, n. 11 e 17/2020 e n. 5, 9 e 14/2022, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 54/2010 e 27/2011.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

2.2. La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.4.2004).

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente) – c.d. interferenza interna, ovvero con funzioni proprie di altri organi – c.d. interferenza esterna.

3.2. In particolare, il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti

affendenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza e discrezionalità dell'Amministrazione. Alla Corte dei conti, infatti, risultano precluse sia qualsivoglia ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'Ente, sia una consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo, sia l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, in quanto il quesito deve collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di atti e/o provvedimenti relativi o connessi alla questione oggetto di richiesta di parere.

3.3. In tale quadro, la richiesta di parere qui in esame si configura inammissibile in quanto non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, riflettendosi, al contrario, una pronuncia nel merito in una ingerenza nella sfera giurisdizionale della magistratura ordinaria.

3.4. La norma sottoposta all'attenzione del Collegio è l'art. 86 T.U.E.L., rubricato "*Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative*". Al primo comma viene disposto 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 (...)*", mentre al comma 2 si 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 (...)*".

Invero, come indicato dal Comune istante, varie Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno già avuto modo di pronunciarsi nel merito e, in particolare, nel rinviare alla meticolosa ricostruzione offerta da questa stessa Sezione con deliberazione n. 177/2022/PAR, l'orientamento costante della magistratura contabile in sede consultiva è consistito nell'affermare 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. Secondo un'interpretazione letterale e funzionale dell'art. 86 T.U.E.L., le disposizioni previste nei commi 1 e 2 hanno, infatti, la medesima *ratio* e disciplinano il trattamento previdenziale, assistenziale e assicurativo di specifiche categorie di amministratori che hanno scelto di dedicarsi a tempo pieno allo svolgimento del mandato, rinunciando ad un'attività lavorativa dipendente (comma 1) o di natura autonoma (comma 2). In particolare, se per l'amministratore-lavoratore dipendente è previsto il collocamento in aspettativa non retribuita, così come indicato al comma 1, nel caso dell'amministratore-lavoratore autonomo questi, nell'astenersi del tutto dall'attività lavorativa, deve comprovare detta scelta all'Ente locale che può così procedere al versamento della "*cifra forfettaria annuale*", versata per quote mensili e determinata seguendo i criteri stabiliti con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 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.

Diversamente, se si aderisse all'interpretazione per la quale l'espressione "*allo stesso titolo previsto dal comma 1*", inserita nel secondo comma dell'art. 86 T.U.E.L., si riferisce esclusivamente agli oneri e non al presupposto – atteso che l'aspettativa non retribuita viene qualificata dall'Ente istante come "*inconcepibile per i lavoratori che non siano dipendenti*" – ad avviso della magistratura contabile sarebbe sviata l'intenzione del legislatore di venire incontro alle esigenze di chi opta per il *munus* pubblico a tempo pieno, senza alcuna prestazione di attività lavorativa e sarebbe privo di giustificazione causale il pagamento degli oneri contributivi a carico del bilancio per attività da lavoro dipendente.

3.5. Orbene, per effetto del contenzioso insorto davanti al giudice del lavoro, attivato da un amministratore-lavoratore autonomo per il mancato versamento da parte dell'Ente locale di oneri previdenziali a causa della mancata rinuncia all'attività lavorativa, si è delineata presso la magistratura lavoristica un'interpretazione dell'art. 86, comma 2, T.U.E.L. diversa da quella offerta dalla magistratura contabile in sede consultiva.

Invero, tale problematica, su iniziativa della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - con deliberazione n. 27/2018/PAR, con cui si sollecitava una pronuncia di orientamento - era giunta all'attenzione della Sezione delle Autonomie, la quale, tuttavia, con deliberazione n. 7/2018/QMIG, si era espressa per l'inammissibilità della questione di

massima in quanto risultava pendente il ricorso in cassazione proposto avverso la pronuncia della Corte d'appello, di condanna dell'Ente locale per il mancato versamento dei contributi in favore di un amministratore, libero professionista, che non aveva rinunciato all'esercizio della professione per la durata del mandato.

Con ordinanza n. 24615 del 14.8.2023 si è pronunciata la Corte di cassazione - Sezione Lavoro, aderendo all'orientamento della Corte d'appello e, dunque, osservando 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”*, diritto soggettivo attribuito direttamente al cittadino chiamato a funzioni pubbliche elettive, sulla scia di quanto indicato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 6/1960. Ad avviso della magistratura di legittimità, infatti, *“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”*; da ciò deriva che *“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”*.

Il giudice di legittimità ha, dunque, avallato la tesi del giudice di merito, interpretando il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 86 T.U.E.L. e, in particolare, l'espressione *“allo stesso titolo di cui al primo comma”* come volta ad individuare la natura del versamento (oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi) e non anche a richiamare la condizione prevista dal primo comma per il versamento, ovvero l'astensione dall'attività lavorativa per tutto il periodo del mandato.

3.6. Il Sindaco di Torre Santa Susanna (BR), nel formulare il quesito, ha sottolineato il contrasto sorto tra la magistratura contabile e la magistratura ordinaria in relazione all'interpretazione del combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 86 T.U.E.L. in

relazione agli amministratori locali-lavoratori autonomi, propendendo per l'interpretazione fornita dalla magistratura ordinaria.

3.7. Sulla specifica materia oggetto del quesito, questa Sezione regionale di controllo, in linea con quanto recentemente argomentato da altre Sezioni (in particolare, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 77/2024/PAR e n. 179/2024/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 101/2024/PAR), ritiene di doversi discostare dall'orientamento costante della magistratura contabile in sede consultiva e, quindi, anche dalla propria posizione espressa con la deliberazione n. 177/2022/PAR quanto alla possibilità di ricondurre la materia nell'alveo della contabilità pubblica.

Al riguardo, va premesso che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/2010/CONTR hanno precisato 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"* ed è proprio alla nozione *"dinamica"* di contabilità pubblica che fanno riferimento le deliberazioni rese in sede consultiva pronunciate sull'interpretazione dell'art. 86 T.U.E.L..

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

Sul punto, appare altresì dirimente la recente pronuncia della Sezione delle Autonomie n. 2/2023/QMIG, con cui si è precisato di dover *“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 soggettivi e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica”*.

Orbene, con riferimento all’interpretazione dell’art. 86, commi 1 e 2, T.U.E.L. ricorrono i presupposti affinché il quesito venga dichiarato inammissibile sotto il profilo oggettivo, dovendosi prendere atto che nella materia in questione l’avviso della Corte dei conti, seppure in sede consultiva, non può espandersi in materie di cognizione del giudice ordinario, al fine precipuo di evitare l’interferenza c.d. esterna del supporto consultivo. Nel caso sottoposto all’esame di questa Sezione appare evidente che, sulla scorta di quanto recentemente indicato anche dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 101/2024/PAR, una pronuncia nel merito verrebbe a toccare una materia nella quale entrano in gioco diritti soggettivi di natura patrimoniale - trattandosi di stabilire quali siano i presupposti di un diritto di credito che l’amministratore locale può vantare nei confronti del Comune - non essendo sufficiente a far qualificare tale norma come ascrivibile alla materia della contabilità pubblica il riflesso che l’opzione per un’interpretazione della stessa in luogo dell’altra ha sulla spesa dell’Ente.

3.8. In ordine a quest’ultimo aspetto, peraltro, come sottolineato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 179/2024/PAR, la risposta al quesito concretizzerebbe il conflitto, altrimenti solo potenziale, con altra giurisdizione, ovvero sarebbe del tutto inutile ove fosse aderente alle chiare indicazioni della Suprema Corte di cassazione che, come innanzi rilevato, si è già espressa sia sulle condizioni che consentono il sorgere del diritto al rimborso (l’accollo contributivo non implica la rinuncia allo svolgimento dell’attività professionale), sia sul *quantum* dello stesso nella quota forfettaria stabilita con decreto del Ministro dell’Interno (di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) del 25 maggio 2001. Parimenti, una indicazione sul modello di comportamento da adottare da parte dell’Ente, in ordine alla pretesa economica avanzata nei suoi riguardi come a quelle future, integrerebbe la scelta discrezionale sull’accettare o

meno la soluzione indicata su un caso specifico dalla Corte di cassazione e, con essa, anche dalla regolamentazione ministeriale attuativa dell'art. 86 T.U.E.L..

3.9. Inoltre, alle considerazioni che precedono e a supporto della valutazione dell'inammissibilità oggettiva, giova soggiungere quanto considerato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 77/2024/PAR, in relazione agli effetti della soccombenza nei confronti di un Comune che ha assunto una posizione conforme al consolidato orientamento reiteratamente espresso dalla magistratura contabile in sede consultiva, risultato tuttavia difforme da quello del giudice ordinario.

3.10. Alla luce di tutte le argomentazioni sopra riportate, questa Sezione regionale di controllo ritiene, conclusivamente, che il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Torre Santa Susanna (BR) non afferisce alla materia della contabilità pubblica (secondo le coordinate chiarite dalla magistratura contabile in sede nomofilattica) quanto piuttosto ad una diversa disciplina che impinge su posizioni giuridiche di diritto soggettivo - identificate nelle contribuzioni previdenziali, assistenziali e assicurative riguardanti i lavoratori autonomi in pendenza delle cariche elettive ricoperte presso l'Ente locale - di talché una pronuncia nel merito sul quesito promosso dal Comune istante condurrebbe ad una inammissibile ingerenza nella sfera giurisdizionale della magistratura ordinaria.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia

P.Q.M.

dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 27 agosto 2024.

La relatrice
F.to Donatella Palumbo

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 28 agosto 2024
La Direttrice della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci