Deliberazione n. 69/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo referendario
Daniela Piacente	Primo referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario *relatore*
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Altamura (BA), assunta al protocollo della Sezione n. 1208 del 12.03.2025;

vista la disposizione della Presidente della Sezione avente prot. n.1221 del 13 marzo 2025, di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udito il relatore, Referendario dott. Antonio Arnò, nella camera di consiglio del 29 aprile 2025, convocata con ordinanza n.11/2025;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Altamura (BA), 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 dei lavoratori non dipendenti, eletti o nominati amministratori che non hanno comunicato la sospensione dell'attività lavorativa in corrispondenza del mandato elettivo e per tutta la durata della carica ovvero per quelli che non siano normativamente richiamati nella disciplina dell'art. 86 del d. lgs. 267/2000 (vice presidente del consiglio).

In particolare, l'istante formula la richiesta di parere in merito alla corretta applicazione dell'art. 86 cc. 1 e 2 del d. lgs. 267/2000 (T.U.E.L.).

Il soggetto istante, in punto di fatto, ha segnalato che un *ex* amministratore che ha svolto il mandato elettivo (consigliere, assessore, vice presidente del consiglio, facente funzioni, vice sindaco, facente funzioni) dal 2010 sino a tutto il mese di dicembre 2022, dopo aver richiamato l'ordinanza n. 18396 del 5 luglio 2024 della Corte di Cassazione, ha formulato istanza per il pagamento dei contributi previdenziali, assistenziali e assicurati, pur non risultando, allo stato degli atti, la sospensione dell'attività libero professionale. Alla predetta istanza hanno fatto seguito due diffide con le quali l'amministratore chiede <<*la ripetizione delle somme già versate in favore della cassa previdenziale avvocati….omissis…; nonché il pagamento in favore della su citata cassa previdenziale avvocati, delle somme a darsi sino a tutto l'anno 2022*>>.

Nella richiesta di parere, il sindaco ha ripercorso l'iter dell'intera vicenda, evidenziando che l'amministrazione ha adeguato il proprio comportamento conformandosi alle previsioni dell'art. 86 del TUEL che riconosce il versamento dei contributi solo a favore delle cariche elettive, espressamente menzionate, nel citato articolo, e nei limiti dei criteri di assegnazione stabiliti dallo stesso.

In particolare, l'istante ha evidenziato che <<*al vice presidente del consiglio, sino al 13 maggio 2023, è stata riconosciuta l'indennità sostitutiva spettante al Presidente del Consiglio per le ipotesi di assenza di quest'ultimo eccedente i trenta giorni, alla luce delle previsioni regolamentari. Con la modifica del regolamento, in considerazione di un parere del ministero, è stata eliminata la su richiamata indennità atteso che il vicepresidente del consiglio non rientra tra le cariche elettive elencate dall'art. 86 del TUEL. Nonostante ciò, l'ex amministratore, in ragione delle funzioni vicarie,*

vorrebbe l'equiparazione ai fini del riconoscimento contributivo, pur avendo continuato a svolgere la funzione di avvocato e non risultando, in quel momento storico, né che abbia fatto richiesta di aspettativa, né che abbia interrotto la funzione legale di patrocinatore>>.

Dopo aver articolato il quesito nei termini su esposti, il soggetto istante ha segnalato che sulla materia risultano pareri delle 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. Infatti, il Sindaco formula la richiesta di parere trovandosi dinanzi ad un bivio: <<*da una parte la lettura ed applicazione normativamente orientata, cui si è uniformata questa amministrazione, come altri enti locali, supportata da una giurisprudenza contabile che non riconosce alcun contributo ai professionisti che non siano collocati in aspettativa, né che in quel momento storico ne abbiano fatta richiesta; dall'altra una lettura estensiva confermata dalla Cassazione che estenderebbe oltre il dettato della norma l'erogazione dei contributi creando effetti uguali e contrari a quelli dinanzi indicati (ord.n. 24615/2023) e che comporterebbe problemi di compatibilità finanziaria dovendo nell'immediato riconoscere a tutti i professionisti che hanno svolto negli ultimi 10 anni attività elettiva il riconoscimento a forfait di contributi previdenziali pur in assenza di sospensione dell'attività professionale ovvero di una richiesta espressa medio tempore formalizzata*>>.

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 princìpi, norme ed istituti afferenti 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.

Infine, è precluso alla Corte dei conti, in sede consultiva, di ingerirsi nella sfera giurisdizionale di altra magistratura, giurisdizionalmente competente a conoscere le posizioni soggettive di diritto soggettivo o interesse legittimo.

3.3. In tale quadro, la richiesta di parere 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 Dal punto di vista oggettivo, la richiesta investe questioni interpretative che, alla luce delle coordinate ermeneutiche stabilite dalla magistratura contabile in tema di presupposti oggettivi, possono rientrare nella materia di contabilità pubblica, limitatamente ai presupposti soggettivi e ai limiti di applicazione dell'art. 86 del TUEL e non relativamente all'interpretazione della norma finalizzata a risolvere un eventuale contrasto tra diversi plessi giurisdizionali.

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 (SRC Liguria deliberazione n. 21/2019; SRC Puglia deliberazioni n. 53/2013, 74/2016 e 177/2022; SRC Lombardia deliberazione n. 117/2022) hanno già avuto modo di pronunciarsi nel merito, affermando che l'Ente locale è tenuto al versamento degli oneri

assistenziali previdenziali e assicurativi in favore dei lavoratori che ricoprono cariche – tassativamente elencate nell'art. 86 - 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 (*Cfr.* Ord. Sez.Lavoro n. 24615/2023 e n. 18396/2024), 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*".

Le stesse motivazioni sono riportate nell'ordinanza n. 18396 del 5 luglio 2024.

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 del Comune di Altamura, 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, evidenziando che l'adesione all'una o all'altra interpretazione comporterebbe per il comune l'esborso di somme, richieste a titolo di azione di ripetizione per indebito arricchimento dell'ente stesso, con effetti finanziari sul bilancio.

3.7. Sulla specifica materia oggetto del quesito, questa Sezione regionale di controllo, aderendo alla nozione dinamica di contabilità pubblica, si è già pronunciata in termini di ammissibilità oggettiva (Deliberazione n. 177/2022/PAR).

Tuttavia, la Sezione, in linea con un precedente parere (deliberazione 112/2024/PAR) e 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, per le ragioni che seguono, di non poter ricondurre il quesito proposto nel perimetro della nozione di 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 pronunciatesi sull'interpretazione dell'art. 86 T.U.E.L..

Nella ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale che ha portato alla definizione della materia "*contabilità pubblica*", in considerazione dell'oggetto del quesito odierno,

appare illuminante 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. Alla luce di tutte le argomentazioni sopra riportate, questa Sezione regionale di controllo ritiene, conclusivamente, che il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Altamura (BA) 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 29 aprile 2025.

Il Magistrato relatore
F.to Antonio ARNO'

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 29 aprile 2025
Il Direttore della segreteria
F.to Elisabetta LENOCI