



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 22 maggio 2024, composta dai seguenti magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario – relatore
Giuseppe VELLA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Giuseppe DI PRIMA	Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Barrafranca (EN) acquisita in ingresso con prot. Cdc n. 1988 del 22 febbraio 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 41/2024 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, referendario Antonio Tea;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota menzionata in epigrafe, il Comune di Barrafranca ha richiesto il parere della Sezione in merito all'interpretazione della disposizione di cui all'art. 22, comma 2, della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, ai sensi della quale *«A favore degli 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 secondo quanto previsto dalla normativa statale. Con decreto degli Assessori regionali per gli enti locali, per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione e per il bilancio e le finanze 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».*

È stato chiesto, in particolare, di chiarire:

a) *«se tale norma consenta ai comuni di versare detti oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti previdenziali, in favore di professionisti, eletti o nominati amministratori, che non abbiano sospeso l'attività lavorativa nel periodo del mandato nella misura prevista dal Decreto Assessoriale del 10 dicembre 2003 adottato, in attuazione dell'art. 19, comma 2, della L.R. 30/2000, che ha stabilito i criteri per la determinazione delle quote forfettarie da*

conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico»;

b) «se la locuzione contenuta nell'art. 19, comma 2, della legge regionale 30/2000 «allo stesso titolo di cui al primo comma» valga solo ad individuare la natura del versamento - e cioè per oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi- ovvero serva a richiamare la condizione prevista dal primo comma per il versamento, ossia l'astensione dall'attività lavorativa per tutto il periodo del mandato»;

c) «se le amministrazioni debbano procedere direttamente al versamento di detti oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, agli istituti previdenziali al quale il soggetto risulta iscritto, oppure, sia ammissibile il rimborso degli oneri al professionista nella misura fissata dal citato Decreto Assessoriale, laddove lo stesso abbia proceduto personalmente al versamento».

Nel premettere che, richiamando l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2000, l'Amministrazione intendeva riferirsi, ragionevolmente, all'art. 22, comma 2, della medesima legge, è necessario verificare, in via preliminare, la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, l'istanza appare rispettare i richiamati presupposti, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana ed è debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n.

5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. . 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 56/2011);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale *«L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali»*.

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio ritiene che la richiesta non possa considerarsi ammissibile sotto il profilo oggettivo.

L'istanza all'odierno esame, infatti, pur riguardando un argomento riconducibile (in linea di principio) alla nozione di contabilità pubblica e pur essendo esposta in termini generali e astratti, presenta elementi di potenziale interferenza o contrasto con le funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali.

Tale conclusione discende dall'applicazione delle coordinate esegetiche enunciate, nel tempo, dalla Sezione delle Autonomie nell'ambito della funzione nomofilattica ad essa spettante.

Proprio in tema di *“Oneri assistenziali, previdenziali e contributivi in favore degli Amministratori locali che svolgono attività libero professionale - (Art. 86, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)”*, la predetta Sezione, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG, pur rilevando come, nel caso di specie, sotto il profilo della

astratta ascrivibilità alla contabilità pubblica, fossero ampiamente riscontrabili le condizioni positive di ammissibilità oggettiva, *«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»*, ha ribadito la necessità di verificare, ai fini del positivo vaglio di ammissibilità oggettiva, anche la concomitante assenza di potenziali interferenze con le funzioni intestate ad altri plessi magistratuali in quanto *«l'inerenza alla contabilità pubblica va stabilita anche in negativo, poiché l'ausilio consultivo e la funzione nomofilattica intestata alla Sezione delle autonomie, per quanto possibile, devono essere resi senza costituire, in concreto, un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura»*, concludendo come, mancando nella fattispecie al suo esame tale ulteriore condizione, l'apporto interpretativo non potesse essere reso, venendo altrimenti a configurarsi *«un'interferenza o una sovrapposizione indebita nelle funzioni requirenti e giurisdizionali esercitate in altre sedi»*.

La medesima pronuncia ha, da un lato, richiamato la precedente deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014, nella quale era stato precisato 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". 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»* e, dall'altro, ha ribadito che *«è dunque da escludersi l'ammissibilità di quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di esame da parte di organi di altra giurisdizione (ordinaria, amministrativa o tributaria)»*.

Con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG è stato confermato 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»*.

Di recente, la stessa Sezione delle Autonomie, ha avuto modo di riaffermare «il principio di diritto secondo il quale «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». Volendo fornire un ulteriore contributo al fine di comprendere quando una richiesta di parere vada dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo si può osservare che tale valutazione vada espressa:

- ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato (il quesito perderebbe il carattere dell'astrattezza e generalità). Diversamente la Sezione di controllo si sostituirebbe all'amministrazione locale nell'ambito dell'attività gestoria e creerebbe le condizioni affinché il proprio operato possa porsi in contrasto con successive pronunce di altri organi giurisdizionali;

- nel caso in cui la richiesta di parere verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di una norma di legge le Sezioni potranno dichiarare l'ammissibilità del quesito qualora la norma disciplini materie e vicende che rientrano nel concetto di contabilità pubblica (anche nella sua veste dinamica) come declinato dalla giurisprudenza contabile. Questa, però, al fine di dirimere i casi dubbi, dovrà 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. Tale valutazione rappresenta un idoneo "discrimen" per individuare l'ammissibilità di un quesito ed evitare che l'attività consultiva si sovrapponga con l'operato di altre magistrature. In altri termini, la norma all'esame delle Sezioni di controllo deve avere quale destinatario la sola pubblica amministrazione ed il correlato potere decisionale. La materia della spesa del personale testimonia la correttezza di tale impostazione: a fronte di norme di finanza pubblica che fissano tetti di spesa e limiti alle assunzioni di personale, la Sezione di controllo (come confermato dalla copiosa giurisprudenza in materia) può esercitare la propria funzione consultiva definendo correttamente la disciplina normativa, ad esempio, ampliando o restringendo la capacità assunzionale, escludendo o

ricomprensando nei tetti di spesa determinate voci (è quanto accaduto proprio in materia di compensi professionali), senza che tali interpretazioni vadano a confliggere, in modo diretto, con posizioni di diritto soggettivo, avendo quale unico destinatario l'amministrazione locale ed il correlato potere decisionale. Di contro, le Sezioni di controllo devono dichiarare l'inammissibilità del quesito qualora venga richiesta l'interpretazione di una norma che, pur regolando aspetti della spesa del personale (come nelle fattispecie all'odierno esame di questa Sezione), richieda provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive su cui sono chiamate a decidere altre magistrature» (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Ciò posto, è noto che sulla questione relativa alla necessità dell'integrale sospensione dell'attività libero-professionale ai fini dell'insorgenza dell'obbligo, per l'amministrazione locale, di versare la contribuzione in relazione ai liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive, ai sensi dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 (norma, si ripete, analoga a quella regionale evocata nella presente richiesta di parere), è a più riprese intervenuto, esercitando la propria giurisdizione, il giudice civile.

Da ultimo, la Corte di Cassazione, Sez. lavoro, con l'ordinanza, 14/08/2023, n. 24615, ha espresso i seguenti principi interpretativi: *«il comma 1 dell'art. 86 pone a carico dell'amministrazione locale il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, ai rispettivi istituti, per gli amministratori che, durante il mandato elettorale, richiedono l'"aspettativa non retribuita";*

16. si tratta, con riferimento a quest'ultima, di una condizione che, all'evidenza, può riguardare esclusivamente i "lavoratori dipendenti", cui solo è riferibile l'istituto dell'aspettativa non retribuita;

17. da ciò consegue, prima ancora di ogni considerazione di ordine sistematico, che la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo in commento, 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 comma 1 (cioè l'aspettativa non retribuita), semplicemente perchè detto presupposto è inconcepibile per i lavoratori che non siano dipendenti;

18. l'espressione che ha ingenerato il dubbio interpretativa è, a giudizio del Collegio, correttamente intesa dalla Corte di appello. Con essa, si chiarisce 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. Null'altro;

19. la prescelta ricostruzione risponde alla ratio della disciplina, volta ad attuare il principio di cui all'art. 51, comma 3, Cost. di sostegno dell'Ordinamento ai soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive, cui deve essere garantito il diritto di dedicare, ad esse, il tempo necessario al loro adempimento, senza pregiudizio delle relative prerogative previdenziali e assistenziali;

20. in concreto, la realizzazione della indicata finalità deve tener conto della diversità dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi, trattandosi di categorie in alcun modo tra loro assimilabili;

21. in modo condivisibile, la Corte di appello ha perciò osservato che, ove si dovesse subordinare l'obbligo del versamento della contribuzione alla cessazione dell'attività lavorativa, anche per i lavoratori autonomi, verrebbe vanificata la garanzia costituzionale di cui all'art. 51 Cost. estesa altresì alla conservazione del "posto di lavoro";

22. 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;

23. 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»

Dunque, alla luce della connotazione della problematica sollevata (vertente su elementi e circostanze operanti quali condizioni di diritti soggettivi patrimoniali) e della sussistenza di contrastanti pronunce di altri plessi della magistratura, ricorrono, ad avviso del Collegio, i presupposti per l'applicabilità, nella fattispecie in rassegna, della direttiva ermeneutica sopra riportata, secondo cui la competente Sezione di controllo «dovrà 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. Tale valutazione rappresenta un idoneo "discrimen" per individuare l'ammissibilità di un quesito ed evitare che l'attività consultiva si sovrapponga con l'operato di altre magistrature».

Del resto, «i profili di ammissibilità richiedono [...] un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi» (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana dichiara inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Barrafranca nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 22 maggio 2024.

IL RELATORE
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 28 maggio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura