Deliberazione n. 55/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 26 febbraio 2025, composta dai seguenti Magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Giuseppe	VELLA	Primo Referendario
Francesca	LEOTTA	Referendario
Marina	SEGRE	Referendario
Mara	ROMANO	Referendario – relatore

****

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 avanzata dal Sindaco del Comune di Milazzo (ME) con nota assunta al prot. CdC n. 909 del 28 gennaio 2025;

VISTO che il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Milazzo al referendario Mara Romano;

VISTA l'ordinanza n. 12/2025 del 31 gennaio 2025, con la quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Mara Romano, ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con nota prot. n. 8218 del 28/1/2025 (acquisita al prot. Corte dei conti al n. 909 del 28/1/2025), il Comune di Milazzo (ME) ha richiesto il parere della Sezione "*circa la corretta interpretazione delle norme previste dalla Legge Regionale n. 30 del 2000, ai fini del versamento degli oneri previdenziali in favore dei professionisti lavoratori autonomi, che non cessino l'attività lavorativa durante l'espletamento del mandato*".

Nella nota in esame vengono richiamati, specificatamente, gli artt. 18 e 22 della L. R. 30 del 2000 nonché le recenti pronunce della Corte di cassazione (ord. 24615 del 14/08/2023 e n. 18396 del 05/07/2024) in merito all'applicazione dell'art. 86 TUEL, che reca una disposizione analoga all'art. 22 della L.R. 30 del 2000.

Il quesito viene posto a questa sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131, che attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche a Comuni, Province e Città

metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

La giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione alla condizione di ammissibilità soggettiva, 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 di specie, l'istanza appare rispettare i presupposti dell'ammissibilità soggettiva sia sotto il profilo esterno, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana, sia sotto il profilo interno, in quanto debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

1.2 Ammissibilità oggettiva

Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva, la Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ha ricordato *"la necessità che i quesiti siano oggettivamente inerenti alla materia della contabilità pubblica, concernano ambiti e oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici, non riguardino quesiti formanti oggetto di esame da parte di altri organi, per evitare possibili interferenze e condizionamenti nell'esercizio di altrui funzioni amministrative o giurisdizionali".*

A tale riguardo, il concetto di contabilità pubblica, ai fini dell'ammissibilità oggettiva della funzione consultiva di cui all'art. 7 comma 8 della L. 131/2002 è stato 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).

In particolare, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva la nozione di contabilità pubblica va riferita *"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 dei 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"* (v. deliberazione della Sezione delle autonomie 27 aprile 2004 e 10 marzo 2006).

Tuttavia, al fine di evitare una eccessiva dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, con conseguente trasformazione delle Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica, secondo l'orientamento più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte occorre adottare una nozione *"strettamente tecnica"* di tale materia. Ne deriva che essa non può comprendere qualsiasi attività amministrativa degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (v. Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/2010).

In particolare, nella deliberazione n. 5/2006/SEZAUT si è affermato che *"la materia della contabilità pubblica (…) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"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".

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità oggettiva del quesito posto ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L.131/2003 è stata ribadita la necessità che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti. A tale riguardo è stato chiarito che questo profilo "*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"* (delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Infine, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7 comma 8 L. 131/2003 è necessario che le questioni poste "*non riguardino quesiti formanti oggetto di esame da parte di altri organi, per evitare possibili interferenze e condizionamenti nell'esercizio di altrui funzioni amministrative o giurisdizionali"* (v. deliberazione della Sezione delle autonomie 27 aprile 2004 e 10 marzo 2006).

La deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014, ha chiarito 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 implichino 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».

Nel caso di specie viene richiesta a questa Sezione la corretta interpretazione dell'art. 22 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*».

Riguardo all'interpretazione di tale disposizione normativa, questa Sezione si è recentemente pronunciata con deliberazione n. 132/2024/PAR del 22 maggio 2024, con argomentazioni cui si ritiene di dover dare continuità in questa sede.

In tale pronuncia, questa Sezione ha evidenziato che l'art. 22 della L.R. 23 dicembre 2000 n. 30, introdotta nell'ordinamento della Regione Siciliana, in base all'art. 14 lett. o) dello Statuto regionale, è analoga alla disposizione di cui all'art. 86 TUEL, pertanto per l'art. 22 L. R. 30/2000 valgono le medesime argomentazioni svolte dalla giurisprudenza in merito al citato art. 86 TUEL.

La citata deliberazione ha richiamato l'orientamento espresso 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)*" dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG, la quale, 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 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*».

L'istanza in esame, 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 e pertanto, non può considerarsi ammissibile ai fini dell'espressione del parere.

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.

In materia risulta oramai consolidato l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, Sez. lavoro, con l'ordinanza n. 24615 del 14/08/2023 e con l'ordinanza n. 18396 del 05/07/2024.

In tali pronunce è stato sottolineato che «*il primo comma dell'art.86 TUEL 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". 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. Da ciò consegue, prima ancora di ogni considerazione di ordine sistematico, che la disposizione contenuta nel secondo comma 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 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, co.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. Tale*

esegesi dell'art.86, co.2 TUEL risponde ad una ratio di attuazione del principio di cui all'art. 51, co.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. In particolare, va considerato che 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».

Dunque, alla luce della sussistenza di pronunce di altri plessi della magistratura, ricorrono, ad avviso del Collegio, i motivi per l'esclusione dell'ammissibilità oggettiva dell'attività consultiva della Corte dei conti al fine di evitare la sovrapposizione con l'operato di altre magistrature (v. deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana dichiara oggettivamente inammissibile il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 26 febbraio 2025

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Mara Romano	Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria in data 27 febbraio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura