



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 9 ottobre 2024

composta dai magistrati:

Amedeo BIANCHI	Presidente f.f. (relatore)
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG,

nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere presentata dal Comune di Caltrano del 19 settembre 2024, acquisita al prot. Cdc n. 5846 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 31/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Presidente f.f. Amedeo Bianchi.

FATTO

I. Con richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, il Sindaco del Comune di Caltrano ha formulato il seguente quesito: “un ex Sindaco di un Comune con meno di 3.000 abitanti ha svolto tale carica nel periodo 2019/2024. Alla cessazione del mandato ha chiesto al Comune la liquidazione dei minimi contributivi, in via principale, mediante versamento nella Gestione separata INPS ovvero, in via subordinata, mediante rimborso pro quota limitatamente ai periodi in cui non ha svolto attività di lavoro dipendente. La richiesta segue la pronuncia della Corte di cassazione con ordinanza n. 24615, depositata il 14 agosto 2023, con cui il Supremo giudice ha sostenuto il diritto al versamento dei contributi previdenziali ex art. 86, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000 per l'amministratore pubblico non lavoratore dipendente, ma libero professionista che non ha cessato lo svolgimento dell'attività autonoma. L'istante attesta che risulta iscritto dal 1° dicembre 2011 alla gestione separata INPS, e che versa in tale cassa i contributi relativi allo svolgimento dell'attività professionale essendo esonerato dall'iscrizione alla Cassa Dottori commercialisti, a cui versa solamente il contributo integrativo in quanto iscritto all'Albo, ma non quello soggettivo in quanto non iscritto alla Cassa, avendo esercitato l'opzione ex art. 3, comma 4, del Regolamento unitario in materia di previdenza e assistenza della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Dottori commercialisti. Il Decreto del Ministero dell'Interno 25 maggio 2001 fissa i criteri per la determinazione delle quote forfettarie degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi da pagare da parte degli enti locali a favore dei regimi pensionistici cui erano iscritti o continuano ad essere iscritti i lavoratori non dipendenti che rivestono la carica di amministratori locali. L'art. 2, comma 1, lettera r) dispone che: “per i commercialisti, la quota forfettaria annuale è determinata in base al reddito minimo imponibile ed all'aliquota contributiva considerati dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti ai fini dei versamenti previdenziali, assicurativi ed assistenziali.”. Inoltre, dall'istanza risulta che il richiedente abbia svolto la libera professione soltanto in alcuni mesi di ciascun anno di mandato, per un totale di mesi n. 36 su 5 anni di carica da Sindaco (maggio 2019/giugno 2024), mentre nella parte rimanente di ciascun anno ha svolto attività dipendente con rapporto di lavoro subordinato. Per concludere, lo stesso ha rinunciato all'indennità di Sindaco per il periodo giugno 2019 – 31/12/2019 e parzialmente per il mese di gennaio 2020. Ciò premesso, si chiede se la pronuncia della Corte di cassazione è applicabile anche al caso in oggetto e se spetta, quindi, la liquidazione dei minimi contributivi anche all'amministratore locale che abbia continuato a svolgere la propria attività professionale nel corso del mandato amministrativo”.

DIRITTO

II. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Città metropolitana, Provincia, Comune, Unione di comuni);
- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *“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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). E' stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, *“la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta *“qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);
- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo *“concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...”*, implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006,

deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG). A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'ente.

III. Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente. La richiesta risulta, altresì, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

IV. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è invece inammissibile.

Sulla questione oggetto del quesito si è pienamente espressa la Corte di cassazione con ordinanza n. 24615 del 14/8/2023, cui fa riferimento l'atto di orientamento del Ministero dell'Interno - osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali - pubblicato il 1° agosto 2024. La Sezione ritiene, quindi, necessario dare contezza della suddetta giurisprudenza del giudice del lavoro, confermata in Cassazione, per evidenziare che, nella tematica riguardante l'interpretazione dell'art. 86, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 267/2000, ricorrono i presupposti perché il quesito venga dichiarato inammissibile, dovendosi prendere atto che, nella materia in questione, l'avviso della Corte dei conti, seppure solo in sede consultiva, non può espandersi in materie che sono state ritenute di cognizione del giudice ordinario.

Le diverse pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti risultano essere, infatti, antecedenti rispetto all'ordinanza con la quale il giudice di legittimità ha avallato la tesi del giudice ordinario, alla quale gli enti locali devono attenersi, (riconoscimento della spettanza dei diritti previdenziali, assistenziali e assicurativi in capo agli amministratori lavoratori autonomi, libero professionisti, pur in assenza di una loro rinuncia allo svolgimento dell'attività lavorativa in costanza del mandato) che nei giudizi di merito, aveva interpretato il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 86 Tuel nel senso che “il riferimento «allo stesso titolo di cui al primo comma» vale solo ad individuare la natura del versamento (e cioè per 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”.

A tal riguardo, pare opportuno ricordare che la Sezione delle autonomie della Corte ha chiarito che *“la funzione consultiva 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". Al fine di fornire un ulteriore contributo chiarificatore, è stato, inoltre, precisato che "al fine di dirimere i casi dubbi, [la Sezione] 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" (Sezione delle Autonomie, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

In applicazione di tali principi, di recente, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che si era precedentemente espressa in materia, ha quindi affermato che *"nella tematica riguardante l'interpretazione dell'art. 86, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 267/2000, ricorrono i presupposti perché il quesito venga dichiarato inammissibile, 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"*; è stato, infatti, evidenziato che la questione afferisce *"non tanto 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, meglio identificate sopra nelle contribuzioni previdenziali, assistenziali e assicurative riguardanti i lavoratori autonomi in pendenza delle cariche elettive ricoperte presso l'ente locale"* (deliberazione n. 77/2024/PAR).

Anche la Sezione regionale di controllo per la Sicilia (deliberazione n.132/2024/PAR) e la Sezione regionale di controllo per la Sardegna (deliberazione n. 31/2024/PAR) hanno ritenuto inammissibili analoghe richieste pareri.

Parimenti, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte si è espressa sull'inammissibilità di un analogo quesito, affermando che *"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"* (deliberazione n. 101/2024/PAR).

Da ultimo, anche questa Sezione si è già espressa per l'inammissibilità di quesiti analoghi a quello di specie (deliberazioni n. 303/2024/PAR e n. 320/2024/PAR).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibile, nei termini sopra espressi, la richiesta di parere in esame.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco e al Segretario del Comune di Caltrano e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 9 ottobre 2024.

IL PRESIDENTE f.f. relatore
f.to digitalmente Amedeo Bianchi

depositata in Segreteria il 8 gennaio 2025.

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
f.to digitalmente Letizia Rossini