



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario (relatore)
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 20 novembre 2024

Richiesta di parere

del Comune di Bondeno (FE)

Visto l'art. 100, c. 2, Cost.;

vista la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

visti la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e s.m.i;

vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

vista la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

vista la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie della

Corte dei conti;

vista la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

viste le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

visto l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

visto l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bondeno (FE) in data 24 settembre 2024;

visto il decreto presidenziale n. 48/2024 del 27 settembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 20 novembre 2024;

vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

udito nella Camera di consiglio il relatore, Primo Ref. Ilaria Pais Greco;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bondeno (FE) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, al fine di chiarire se sia doveroso procedere al versamento dei contributi per gli amministratori (Sindaco/Assessori) liberi professionisti che non abbiano sospeso l'attività di lavoro autonomo ovvero quale sia la linea da seguire in ordine all'interpretazione dell'art. 86, c. 2, del T.U.E.L.

In caso affermativo, il Sindaco chiede, nell'ipotesi di presentazione di istanza di versamento con indicazione di una precisa decorrenza, se sia possibile il versamento solo da tale data o se lo stesso sia obbligatorio dalla data di insediamento dell'amministratore, qualora già in possesso dei requisiti.

L'Ente rappresenta, nel merito, che il quesito è posto in considerazione dei seguenti contrasti interpretativi sorti sull'art. 86, c. 2, T.U.E.L. ai sensi del quale "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. Con decreto dei Ministri dell'Interno, del Lavoro e della Previdenza sociale e del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica 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."

- In un parere del 19 marzo 2014, il Ministero dell'Interno ha specificato che "(...) il versamento di dette quote da parte dell'ente, deve avvenire solamente al verificarsi di due fattispecie:
 - a) l'amministratore, al momento dell'assunzione della carica, risultava essere iscritto alla propria forma pensionistica;
 - b) l'amministratore, alla data di assunzione della carica, continua ad essere iscritto alla propria forma pensionistica.

Conseguentemente l'amministrazione comunale interessata deve disporre il versamento degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, da conferire alla forma pensionistica presso la quale gli amministratori - lavoratori autonomi erano iscritti o continuano ad essere iscritti alla data del conferimento del mandato, per l'importo forfettario annuale, determinato sulla base di quanto previsto dal decreto interministeriale del 25 maggio 2001.

Le contribuzioni e gli oneri assistenziali devono essere versati dal momento di assunzione dalla carica sino al tempo in cui sono state esercitate le relative funzioni, essendo il versamento contributivo strettamente legato alla durata del mandato elettivo."

- Dal 2014 la normativa ha subito radicali cambiamenti per un parere reso dal Ministero degli Interni del 9 aprile 2014, cui ha fatto seguito una serie di pronunce ad opera delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - fra le quali la Sezione per la Basilicata, il Piemonte, le Marche, L'Abruzzo, la Lombardia - e un ulteriore parere della Corte dei conti della Sezione regionale di controllo per la Liguria del 21 gennaio 2019 che richiama le sopracitate pronunce e conferma che l'art. 86 può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo, che ricopre una delle cariche amministrative previste dal primo comma della medesima norma, in un ente locale avente l'indicata dimensione demografica minima, si astenga dall'espletare altra attività lavorativa (circostanza che l'amministratore autonomo ha l'onere di provare in costanza di mandato).
- Il Comune richiedente prosegue citando il parere della Corte dei conti Sezione Abruzzo, del 13 luglio 2017, n. 118, che ha individuato e suggerito gli strumenti attraverso i quali gli enti interessati possono e debbono effettuare gli opportuni controlli, al fine di verificare il proprio obbligo al

versamento, asserendo che: *"... l'amministratore lavoratore autonomo che intenda richiedere all'ente locale il versamento dei citati oneri in misura forfetaria, dovrà astenersi dall'attività di lavoro autonomo, dando evidenza di tale rinuncia attraverso idonea comunicazione (che a titolo di esempio, può inerire la dichiarazione di avvenuta sospensione dell'attività professionale o altra documentazione ove emerga l'assenza di redditi conseguenti all'esercizio di tale attività) da rendere al Comune ed al competente istituto di previdenza, che comprovi, in concreto, il requisito dell'esclusività"*.

- Di recente, continua il Comune, l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 18396/2024 ha confermato le indicazioni e le interpretazioni ministeriali più sopra riportate affermando 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, c. 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" e, infine, l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno ha pubblicato recentemente il seguente orientamento: *"Quanto al presupposto per il versamento, a carico dell'ente, della quota forfetaria contributiva spettante ai liberi professionisti, su loro richiesta, impegnati in funzioni pubbliche elettive di cui all'art. 86, comma 2, TUEL, l'orientamento applicativo da seguire nell'applicazione della norma è quello indicato dalla recente giurisprudenza della Corte suprema di Cassazione, secondo cui non si configura come necessaria la rinuncia, da parte di detti liberi professionisti, allo svolgimento della propria attività professionale"*.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - 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. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione alla condizione di ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati con riferimento alla legittimazione dell'Ente ed alla titolarità della sua legale rappresentanza in capo al soggetto firmatario della richiesta di parere.

Come infatti chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), il vaglio di detta condizione sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" dell'ente ed "interna" dell'organo. La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007) che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che essa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che, pertanto, nel caso di un Comune, *"[...] ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere, trasmessa sia direttamente sia tramite il Consiglio delle autonomie locali, risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Bondeno, organo legittimato a rappresentare l'Ente.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Se il vaglio sull'ammissibilità soggettiva è da ritenersi, come visto, positivo, altro è a dirsi per quello sull'ammissibilità oggettiva della quale questa Sezione ritiene non sussistano i presupposti sulla scorta, del resto, di una serie di pronunce della Corte dei conti, più di recente intervenute sulla questione (*ex plurimis*, del. 179/2024/PAR e 193/2024/PAR Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. 99/2024/PAR Sezione regionale di controllo per il Veneto) e in adesione al costante orientamento della Sezione delle Autonomie per cui "la funzione consultiva della Corte dei conti [...] non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG del 16 ottobre 2019), vieppiù potendo essere ritenuta, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di ordini diversi, "un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione [...] alla materia di contabilità pubblica" (in termini, del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 13 ottobre 2020).

Il che è avvenuto per la questione sottoposta dal Comune di Bondeno sulla quale, come dimostra di essere a conoscenza l'Ente stesso, è intervenuta a più riprese la Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, con due ordinanze, la n. 24615/2023 e la n. 18396/2024 - quest'ultima citata dal richiedente - con cui è stato affermato il principio per cui "*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. 72 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”.

Visto il suesposto pronunciamento della Suprema Corte, questa Sezione ritiene, adesivamente a quanto argomentato dalla Sezione Lombardia nella prima delle sopra richiamate deliberazioni, che un proprio pronunciamento sul tema da un lato invererebbe in concreto, se contrario a quello espresso dalla Corte di Cassazione, quel conflitto di statuizioni che la Sezione delle Autonomie ha inteso fugare pronunciandosi per la non oggettiva ammissibilità delle richieste di parere passibili di interferire con le funzioni di altri organi giurisdizionali, dall’altro, se positivo, non aggiungerebbe null’altro al principio che la medesima Corte di Cassazione ha già espresso e ribadito nelle due citate ordinanze consecutive.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna – dichiara, per le ragioni esposte in parte motiva, oggettivamente inammissibile la richiesta di parere del Comune di Bondeno.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Bondeno (FE);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti, banca dati del controllo;
- che l’originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all’Amministrazione l’obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell’art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 20 novembre 2024.

Il Relatore
Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 2 dicembre 2024

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci