Deliberazione n. 35/2025/PAR
Comune di Norcia

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati*:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Costantino NASSIS	Referendario
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria relatrice

* *riuniti mediante collegamento telematico*

nella camera di consiglio del 20 marzo 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il r.l. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;
VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;
VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;
VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;
VISTA la richiesta di parere del 5 febbraio 2025 formulata dal Sindaco del comune di Norcia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della l. n. 131/2003, trasmessa dal CAL tramite la "Centrale pareri" e protocollata al n. 514 dell'11 febbraio 2025;
VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;
UDITA nella camera di consiglio del 20 marzo 2025 la relatrice, Referendaria Francesca Abbati;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, tramite l'applicativo Centrale pareri, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Norcia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131, di seguito riportata: "*Ai sensi dell'art. 86, comma 2 del D.lgs. n. 267/2000, 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 forfetaria annuale, versata per quote mensili. L'inciso* <*allo stesso titolo previsto dal comma 1*> *ha determinato l'interpretazione prevalente (deliberazione n. 26/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 15900 del 9 aprile 2014 del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno), secondo cui anche per i lavoratori autonomi il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi è subordinato all'espressa e concreta rinuncia all'espletamento dell'attività svolta. Diverso avviso è stato tuttavia espresso dalla Cassazione, che, con pronuncia n. 24615/2023, ha dichiarato che l'inciso* <*allo stesso titolo*> *è intendersi riferito alla natura del versamento e non all'obbligo di astensione dell'attività lavorativa per tutto il tempo del mandato. Tale diversa interpretazione ha determinato il fatto che l'ex Sindaco (che non ha mai espressamente*

rinunciato alla propria attività di lavoratore autonomo) si sia mosso alla richiesta di versamento degli oneri assistenziali e previdenziali – per tutti gli anni del proprio mandato – solo dopo tale pronuncia."

Fatte queste premesse il Comune ha chiesto "*quale operatività possa adottare l'Ente, a fronte della richiesta dell'ex Sindaco, vista la discordanza di pronunce anche in riferimento al tema della prescrizione e della debenza di interessi moratori e sanzioni*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Preliminarmente la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere presentata dal Comune di Norcia per il tramite del Consiglio autonomi locali in riferimento ai limiti della funzione consultiva attribuita.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo della ammissibilità soggettiva la richiesta di parere è da ritenere ammissibile, essendo stata inoltrata dal Comune di Norcia, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo a ciò legittimato.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

Ciò posto, la presente richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare uno degli Enti indicati dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed inviata tramite il Consiglio delle autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

L'ambito oggettivo di esercizio della funzione consultiva attribuita alla magistratura contabile dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 (*ex plurimis*, Sez. autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004; delib. n. 5/AUT/2006; n. 9/AUT/2009; nn. 3 e 4/AUT/2014 n. 5/AUT/2022; Sez.

Riun. contr. n. 54/CONTR/2010; n. 27/CONTR/2011;) si identifica nella materia "della contabilità pubblica".

La nozione, secondo consolidati orientamenti giurisprudenziali, va intesa non restrittivamente, come semplice tenuta delle scritture contabili, ovvero avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma in una visione dinamica, ricomprendente "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (Sez. autonomie n. 5/AUT/2006). In questa accezione vi rientrano, quindi anche i quesiti attinenti a problematiche interpretative inerenti i limiti e divieti "*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio*" (Sez. riunite 17 novembre 2010, n. 54). Sono state, così, ricondotte alla nozione di contabilità pubblica, tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (Sez. riun. contr. n. 54/CONTR/2010).

I principi elaborati, vincolano il perimetro della contabilità pubblica alle questioni relative all'applicazione di norme, la cui soluzione comporti una diversa quantificazione delle spese e delle entrate. Tale criterio è stato ulteriormente precisato dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 7 ottobre 2020, secondo cui "*le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003*".

Coerentemente con tale orientamento, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG ha tracciato la distinzione "*tra le norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno, invece, meri riflessi finanziari*". Secondo la pronuncia, "*le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in*

materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La ratio sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica". D'altra parte, la deliberazione n. 54/2010 aveva già chiarito come il concetto di contabilità pubblica non includa "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa*."

Posto tale orientamento ermeneutico, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, risulta diretta a fornire agli Enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa ed in favore del complesso delle autonomie locali. In altre parole, la magistratura contabile, cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo, non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva, in particolare provvedimentale, né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla risoluzione di conflitti interni o esterni all'ente, ponendosi altrimenti in contrasto con il principio della separazione dei poteri e generando conflitti all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, il quesito, oltre ad essere inerente alla materia "contabilità pubblica", deve essere formulabile in termini di generalità ed astrattezza, come previsto fin dal primo atto di indirizzo, in merito all'esercizio della funzione consultiva, trasmesso con nota del Presidente della Sezione delle Autonomie prot. n. 6482 del 20 maggio 2004, secondo il quale "*fatta salva la specificità della fattispecie sottoposta, sarebbe opportuno che le Sezioni formulassero il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la* linea interpretativa astrattamente applicabile".

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile, inoltre, incontra un ulteriore limite di esplicazione, rappresentato dal divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi magistratuali.

La Sezione delle Autonomie ha, infatti, affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto "*o in via di instaurazione*" (deliberazione n. 5/2006 citata), come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/AUT/2019) si è pronunciata nel senso 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"*, anche perché, adottando una soluzione più aperta, "*detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità"* (cfr., deliberazione Sezione delle Autonomie n. 11/AUT/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2 del Codice di giustizia contabile, approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Nel caso sottoposto al vaglio delle Sezione, il Comune di Norcia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, dopo aver fatto riferimento alla disposizione di cui all'art. 86, comma 2 del D.lgs. n. 267/2000*, "per cui 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 forfetaria annuale, versata per quote mensili"* ha evidenziato, in relazione all'inciso normativo *"allo stesso titolo previsto dal comma"*, l'esistenza di un duplice orientamento giurisprudenziale, indicando una deliberazione della Sezione regionale di controllo della Sardegna e l'arresto giurisprudenziale delle Sezioni unite della Cassazione; specificando, ulteriormente, che il recente intervento nomofilattico della Suprema Corte avrebbe determinato " *il fatto che l'ex Sindaco (che non ha mai espressamente rinunciato alla propria attività di lavoratore autonomo) si sia mosso alla richiesta di versamento degli oneri assistenziali e previdenziali – per tutti gli anni del proprio mandato – solo dopo tale pronuncia "* e chiedendo "*quale operatività possa adottare l'Ente, a fronte della richiesta dell'ex Sindaco, vista la discordanza di pronunce anche in riferimento al tema della prescrizione e della debenza di interessi moratori e sanzioni*".

La richiesta, pur evidenziando dubbi circa l'interpretazione di una norma giuridica, prospetta la richiesta di concrete indicazioni operative inerenti all'istanza presentatagli dall'ex Sindaco, sostanziando, in concreto, una sovrapposizione tra le funzioni legislativamente conferite a questa Sezione e la sfera di discrezionalità in capo al Comune.

Nella sua articolazione, inoltre, pur inerendo in astratto alla nozione di contabilità pubblica, presenta elementi di potenziale interferenza o contrasto con le funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali. Sul punto si è già pronunciata la Sezione delle autonomie, che con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG, 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)*", 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*". Tale pronuncia si pone sulla scia ermeneutica elaborata dalla Sezione, che nella precedente deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG aveva già precisato come "l*a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini* [...] *può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica*", ribadendo, con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, 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.*"

In conseguenza di quanto detto, devono essere escluse le richieste di parere che, pur attinenti alle materie di contabilità pubblica, incidono su posizioni soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

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, ai sensi dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 è intervenuto il Giudice civile.

In particolare, la Corte di cassazione, Sez. lavoro, con l'ordinanza n. 24615 del 14/08/2023 e con l'ordinanza n. 18396 del 05/07/2024 ha evidenziato 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."

A fronte di tale intervento del Giudice civile si pongono gli interventi giurisprudenziali delle Sezioni di controllo territoriali. La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha infatti 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*"; evidenziando 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. 55/2054/PAR) e la Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione n. 5/2025/PAR) hanno ritenuto inammissibili analoghe richieste di 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).

Ciò posto la richiesta di parere posta all'esame del Collegio - pur essendo riconducibile, in astratto, alla nozione di contabilità pubblica, richiedendo valutazioni sul diritto alla percezione dei compensi, anche in riferimento alla prescrizione e alla debenza di interessi moratori e sanzioni - implica una potenziale interferenza con l'ambito di cognizione intestato al giudice naturale dei rapporti di lavoro in generale, e al momento retributivo in particolare, e non può, pertanto, considerarsi ammissibile.

PQM

il quesito presentato dal Sindaco del Comune di Norcia è oggettivamente inammissibile e ciò ne preclude l'esame di merito.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al comune di Norcia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2025.

Il Magistrato estensore
Francesca Abbati

FRANCESCA
ABBATI
20.03.2025
17:15:52
GMT+01:00

Il Presidente
Antonello Colosimo

Antonello
Colosimo
CORTE DEI CONTI
20.03.2025
18:46:43
GMT+01:00

Depositata in Segreteria

Per il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani

Il Funzionario
Dott. Andrea Martelli

ANDREA
MARTELLI
20.03.2025
19:11:51
GMT+01:00