

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Composta da:

Vittorio Lomazzi	Presidente
Michele Grasso	Consigliere
Vincenzo Niceta Scurti	Consigliere
Stefania Petrucci	Referendario
Chiara Vetro	Referendario

Nella camera di consiglio del 30.9.2008 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE n.29/PAR/2008

Vista la richiesta di parere del 29.8.2008 formulata dal Sindaco del Comune di Ceglie Messapica (BR) pervenuta in data 1.9.2008, prot.n. 33;

Vista l'ordinanza n.32 del 12.9.2008 con la quale il Presidente della Sezione Regionale di Controllo ha convocato la Sezione per la data odierna;

udito il relatore Referendario Dott. Chiara Vetro;

Premesso in

FATTO

Il Comune di Ceglie Messapica (BR), con nota del Sindaco del 29.8.2008, chiede di conoscere il parere di questa Sezione in ordine all'obbligo (o meno) per il Comune di procedere al pagamento del contributo per l'iscrizione agli Albi Professionali per alcuni dipendenti assunti a tempo indeterminato con titolo di ingegnere, architetto, assistente sociale, avvocato, nonché sulla possibilità, se del caso, di recuperare dai dipendenti stessi somme già erogate ed imputate in bilancio a tale titolo a far data dagli anni 1998-1999.

Ritenuto in

DIRITTO

Preliminarmente occorre rilevare che la richiesta di parere è *ricevibile* sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti, senza che possa ritenersi di ostacolo a

detta ricevibilità la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali, organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali previsto dall'art.123 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n.3 del 18/10/2001 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo. Allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali risulta infatti nella Regione Puglia istituito (L.R. 26 ottobre 2007, n.29) ma ancora non operante.

Sotto il profilo oggettivo dell'*ammissibilità* va inoltre osservato che l'art.7 comma 8 della legge 131/2003 circoscrive la funzione consultiva della Corte dei Conti alla sola "*materia di contabilità pubblica*", intesa come sistema normativo che regola la gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, richiedendosi peraltro che la questione riguardi questioni giuridiche di carattere generale, non potendosi fare riferimento a specifici casi o a singoli atti di gestione finendo diversamente il parere, sia pure *ex post*, col condizionare l'esito del processo decisionale della P.A., con indebita commistione tra attività di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.

Invero nel caso di specie la richiesta, pur relativa a casi specifici ed individui singoli, può essere fatta rientrare in una fattispecie astratta concernente in generale l'obbligo per un ente locale di sostenere la spesa relativa al pagamento della tassa annuale di iscrizione all'albo professionale per uno o più dipendenti. Trattasi infatti di tipologia di spesa che, se riconosciuta come doverosa, finirebbe col gravare in via generale su *tutti* gli enti locali-datori di lavoro; sotto tale profilo il quesito può dunque ritenersi ammissibile in quanto dotato del requisito della generalità e rientrante nella materia della contabilità pubblica.

Nel merito

Ad avviso di questa Sezione, trattandosi di lavoratori appartenenti ad ambiti diversi, il quesito che prima di ogni altro occorre porsi per ciascuna professionalità è se l'iscrizione all'albo costituisca o meno requisito necessario per lo svolgimento dell'attività professionale del dipendente.

L'art.2229 primo comma del codice civile dispone in proposito che "*La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi*". L'iscrizione all'Albo professionale non solo consente dunque in tali casi l'esercizio della professione, ma ha carattere di accertamento costitutivo in quanto lo *status* professionale si acquista non per effetto del semplice possesso dei requisiti necessari, né con la semplice domanda, ma proprio con l'effettuazione dell'iscrizione.

Salvi i casi di espressa indicazione di legge, dunque, l'iscrizione si pone come facoltativa e dunque non sorgono dubbi sul fatto che l'onere di pagamento della relativa tassa annuale sia da considerarsi ad esclusivo carico del professionista, anche se dipendente pubblico.

La questione si pone in termini apparentemente più problematici nel caso di pubblici dipendenti per i quali il pagamento annuale del contributo d'iscrizione all'Albo di appartenenza sia requisito necessario per lo svolgimento proprio delle funzioni espletate presso/a favore dell'Ente di appartenenza. Occorre dunque distinguere diverse ipotesi.

Nel caso in cui - come nell'ipotesi della professione di avvocato - non il mero titolo conseguente al superamento dell'esame di stato, ma proprio l'iscrizione all'Albo sia richiesta quale presupposto per l'*assunzione* a pubblico impiego - cioè per l'accesso al posto - è onere del dipendente far sì che sia mantenuto, per tutta la durata del rapporto di lavoro intercorrente con il soggetto pubblico, il requisito in base al quale tale rapporto ebbe inizio, anche quando ciò riguardi il pagamento di una tassa annuale, configurandosi in tale ipotesi l'iscrizione all'Albo come requisito di natura strettamente personale richiesto sin dalla partecipazione alle prove concorsuali bandite dall'Ente, quale *condicio sine qua non* per l'assunzione e lo svolgimento del rapporto lavorativo.

Lo stesso è a dirsi nel caso in cui l'iscrizione all'Albo divenga obbligatoria per lo svolgimento della funzione *nel corso del* rapporto lavorativo già iniziato, configurandosi in tal caso come requisito necessario non per l'instaurazione, ma per la valida *prosecuzione* del rapporto stesso.

In questi termini si pone la fattispecie in cui il dipendente sia obbligatoriamente iscritto ad un Albo esclusivo del pubblico impiego (qual è il caso degli avvocati comunali), in cui l'iscrizione all'albo costituisce uno dei presupposti richiesti per l'assunzione nonché per lo svolgimento del rapporto, trattandosi di requisito indispensabile per l'espletamento dell'attività giudiziaria propria dell'avvocato (in senso conforme, sez. Piemonte, 29.3.2007 n. 2).

Questa Sezione è a conoscenza della recente pronuncia della Corte di Cassazione (Sezione lavoro, 20.2.2007 n.3928) giunta all'esito della vertenza instaurata da un avvocato dipendente di un ente pubblico il quale aveva chiesto al Tribunale di Torino di dichiarare che il pagamento della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati costituisse spesa sostenuta *nell'interesse del datore di lavoro*, e come tale dovesse dallo stesso essere sostenuta. La Suprema Corte ha sostanzialmente confermato la *ratio decidendi* del giudice di prime cure,

che aveva accolto la domanda del dipendente ritenendo che siano nell'interesse del privato le spese relative agli studi universitari ed all'*acquisizione* dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, mentre quelle relative al *mantenimento* dei requisiti per l'espletamento della professione siano a carico del datore essendo lo svolgimento della stessa effettuato nell'interesse esclusivo del datore di lavoro.

Invero, questa Sezione non può che dissentire dalle esposte considerazioni, ritenendo al contrario che il versamento delle somme di cui l'avvocato chiede il rimborso sia stato effettuato nell'interesse dello stesso lavoratore, poiché in mancanza dell'annuale versamento (cui consegue la cancellazione) egli non sarebbe più posto in condizione di svolgere l'attività professionale dedotta nel contratto di lavoro con l'ente pubblico.

In termini apparentemente diversi – ma con conseguenze non dissimili - si pone il caso degli assistenti sociali (cfr. anche sezione Puglia Par 11.4.2007 n.5). Se infatti, normalmente, i contratti collettivi del comparto Regioni e Autonomie Locali si limitano a prevedere eventuali indennità di posizione o di risultato per attività con contenuti di alta professionalità, quali quelle correlate all'iscrizione ad Albi professionali, nulla precisando in più, talvolta tale ulteriore requisito – l'iscrizione, appunto – è espressamente richiesto da puntuali norme di legge per categorie di dipendenti assoggettate, oltre che al CCNL indicato, anche a prescrizioni specifiche relative alla singola categoria professionale; è quanto avviene per gli assistenti sociali con la legge 23.3.93 n.84 (*Art. 2 Requisiti per l'esercizio della professione: "Per esercitare la professione di assistente sociale è necessario essere in possesso del diploma universitario ..., avere conseguito l'abilitazione mediante l'esame di Stato ed essere iscritti all'albo professionale istituito ai sensi dell'articolo 3 della presente legge"*). A maggior ragione in tali casi, ad avviso di questa Sezione, la Pubblica Amministrazione resta estranea al rapporto che s'instaura tra il proprio dipendente ed il relativo ordine professionale. Valgono dunque con maggior forza le considerazioni svolte secondo cui il versamento delle quote annuali costituisce adempimento del dipendente, in quanto rispondente ad un proprio esclusivo interesse alla prosecuzione di un valido rapporto di lavoro.

Per quanto poi riguarda l'ipotesi di ingegnere o architetto, ai sensi dell'art.5 del R.D. n. 2537/1925 (*Regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto* modificato dalla legge 109/94), per svolgere la professione di ingegnere o architetto "*..è necessario avere superato l'esame di stato..*", mentre lo specifico requisito dell'iscrizione all'albo era

richiesto dalla legge n.1395/1923, art.4 Il comma, solo per i liberi professionisti (*"Le pubbliche amministrazioni, quando debbano valersi dell'opera di Ingegneri o di Architetti esercenti la professione libera, affideranno gli incarichi agli iscritti nell'Albo"*), risultando l'iscrizione all'Albo dunque requisito indispensabile solo quando la PA "debba valersi dell'opera di ingegneri o architetti esercenti la professione libera", ed implicitamente escludendosi tale obbligatorietà nei casi di opera svolta da propri dipendenti.

La distinzione tra abilitazione all'esercizio della professione, che si consegue mediante il superamento dell'esame di stato, ed iscrizione all'albo professionale, necessaria per lo svolgimento di determinati incarichi da parte dei professionisti abilitati, ha invero nel tempo perduto rilevanza da quando l'art.1 della legge n.897/1938, ha imposto l'iscrizione all'albo quale requisito-base per lo svolgimento di alcune professioni, tra cui quelle di ingegnere o architetto; valgono dunque a tale proposito le considerazioni già svolte con riferimento agli avvocati (in senso conforme, anche Friuli Venezia Giulia, 29 aprile 2008 n.74).

La differenziazione tra professionisti *abilitati* e professionisti *iscritti all'Albo* è peraltro stata invece recentemente ripresa dal legislatore all'art.90, comma 3 del d.lgs. n.163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) in cui, in relazione all'attività di progettazione interna e esterna di opere pubbliche, si dispone che solo con riguardo ai liberi professionisti che ricevono incarichi dalle PA l'attività debba essere espletata *"da professionisti iscritti negli appositi albi"*, mentre - con riferimento ai dipendenti da PA - è sufficiente che i progetti siano firmati da soggetti semplicemente *"abilitati all'esercizio della professione"*.

In tale ultima ipotesi, dunque, trattandosi di iscrizione solo facoltativa, come già sopra argomentato, nessun obbligo di rimborso potrà configurarsi a carico delle PA locali cui i professionisti siano legati da rapporto di lavoro per quanto attiene alle quote annuali d'iscrizione agli Albi professionali.

* * * * *

Riassumendo, nell'ipotesi in cui l'iscrizione all'Albo si ponga per il dipendente pubblico come facoltativa, *nulla quaestio* nel sostenere che l'iscrizione medesima, costituendo scelta individuale, non possa che ricadere sul professionista; nel caso in cui invece un dipendente risulti obbligatoriamente iscritto ad un Albo quale ineludibile requisito per svolgere la propria attività, si ritiene comunque che debba essere cura del soggetto assunto nella compagine dell'ente pubblico per svolgere quella

determinata professione farsi carico degli adempimenti necessari per assicurare nel tempo la sussistenza del requisito che ha costituito (o è divenuto in seguito) *condicio sine qua* non della sua assunzione o dello svolgimento della relativa professione (in senso conforme, Sezione Sardegna 19 gennaio 2007 n.1).

Può dunque concludersi che, risultando ad esclusivo carico del dipendente l'incombenza relativa al pagamento del contributo annuale d'iscrizione all'Albo (come pure ogni altra attinente qualsiasi ulteriore onere di analoga natura, come nel caso di abilitazione dell'avvocato comunale per la difesa presso magistrature superiori), l'eventuale rimborso da parte del Comune nei confronti del privato si tradurrebbe in un onere finanziario ingiustificato, privo di fondamento normativo e perciò tale da integrare possibile danno al patrimonio dell'Ente stesso.

Numerosi sono gli indici normativi a suffragio dell'esposta tesi: il principio generale del contenimento della spesa pubblica per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica, espresso all' art.1 comma 1, lett.b del decreto legislativo n.165 del 30.3.2001; il principio in base al quale l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi ed, alle condizioni previste, mediante contratti individuali (art. 2 comma 3 dello stesso decreto); il principio per cui la concessione di qualunque sovvenzione, contributo, sussidio o ausilio finanziario e l'attribuzione di vantaggi economici sono subordinate a predeterminazione e pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti dei criteri e modalità cui le stesse devono attenersi (art.12 legge n. 241/1990 come modificata dalla legge n.15/2005).

Il generale orientamento legislativo espresso anche dalle più recenti finanziarie nel senso dell'obbligatorietà del contenimento della spesa pubblica (tra gli altri, cfr. art.1 comma 557 legge n. 296/2006, finanziaria per il 2007; art. 2 commi 615-626 legge n. 244/2007, finanziaria per il 2008) vale quale ulteriore conferma della tesi appena illustrata.

Ne consegue che, con riferimento ad eventuali somme già erogate a titolo di contributo per il pagamento dell'iscrizione all'albo di propri dipendenti, l'amministrazione sarà tenuta al relativo recupero tenendo conto del fatto che, trattandosi di obbligazioni derivanti da rapporto di servizio, il termine di prescrizione è quello quinquennale.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione Regionale di controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Ceglie Messapica..

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 30.9.2008.

Il Presidente
F.to V. Lomazzi

Il relatore
F.to C. Vetro

Depositata in Segreteria in data 01-10-2008
Il Direttore della Segreteria
F.to C. Doronzo