



Repubblica italiana del. n. 145/2014/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 7 agosto 2014

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Giovanni MOCCI	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. 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 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 13 febbraio 2014, n. 3/2014 di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

Vista la richiesta di parere del **Vice Sindaco del Comune di Poggiofiorito**, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza del 5 agosto 2014, n. 25/2014 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota del 17 giugno 2014 il Consiglio delle Autonomie Locali dell'Abruzzo ha trasmesso una richiesta di parere formulata dal Vice Sindaco del Comune di Poggiofiorito, tesa a conoscere se il Comune sia tenuto al pagamento dei contributi previdenziali al Sindaco in carica, iscritto alla Cassa Italiana Previdenza e Assistenza Geometri, per i periodi nei quali ha svolto l'incarico di amministratore locale, senza di fatto svolgere la libera professione di geometra, pur non avendo l'interessato provveduto a presentare, preventivamente, una

dichiarazione di sospensione dell'attività lavorativa.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente

medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. Nel caso in esame, il quesito è stato trasmesso dal Vice Sindaco, che, ai sensi dell'art. 53, comma 2 del TUEL, sostituisce il Sindaco. Al riguardo, pur non essendo state esplicitate le ragioni dell'esercizio del potere vicario, attenendo il quesito a un rapporto economico diretto tra Comune e Sindaco, si ritiene che, legittimamente, il Vice Sindaco abbia agito in sostituzione ex art. 53 del TUEL. La richiesta di parere può, quindi, essere ritenuta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i 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.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa rientra nella materia della contabilità pubblica poiché attiene alle corrette modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel cui novero rientrano gli eventuali contributi previdenziali che il Comune sarebbe tenuto a versare in favore del Sindaco. La richiesta di parere in esame risulta quindi ammissibile anche sul piano oggettivo e può, quindi, essere trattata nel merito.

MERITO

Come riferito in premessa, il quesito è volto a conoscere la corretta interpretazione dell'art. 86, comma 2, TUEL ossia se il Comune istante sia tenuto al pagamento dei contributi previdenziali al Sindaco in carica, il quale, nei periodi in cui ha svolto l'incarico di amministratore locale, non ha di fatto esercitato la libera professione, pur non avendo provveduto a presentare *ex ante* una dichiarazione formale di sospensione dell'attività di lavoro autonomo.

Al riguardo, la citata norma afferma che "*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".

Sulla corretta interpretazione del testo normativo citato si è andato formando un orientamento consolidato della Corte dei conti, condiviso anche da questa Sezione (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014, C. Conti, sez. reg. contr. Puglia, n. 57 del 27 marzo 2013 e C. Conti, sez. reg. contr. Lombardia n. 95 del 4 marzo 2014).

Secondo tale orientamento, la disposizione citata va letta congiuntamente a quella del comma 1 dello stesso articolo (obblighi contributivi a carico dei Comuni in favore dei sindaci che siano lavoratori dipendenti collocati in aspettativa non retribuita), essendo le due norme assimilabili sia nella *ratio*, sia nei presupposti applicativi.

La *ratio* delle norme consiste nella necessità di rendere concreto il precetto di cui all'art. 51, comma 3, Cost., garantendo il diritto di chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario al loro adempimento, conservando le proprie prerogative previdenziali e assistenziali, in condizioni di parità tra lavoratori dipendenti ed

autonomi.

I presupposti applicativi, coerentemente con la *ratio* della norma, consistono nella necessità che la funzione pubblica elettiva sia svolta in via esclusiva, senza possibilità di esercizio di altre attività e rinunciando alle relative retribuzioni. Nel caso dei lavoratori dipendenti, il rispetto della condizione di esclusività è garantito attraverso l'istituto dell'aspettativa non retribuita per il periodo di svolgimento del mandato elettorale. Diversamente, nel caso dei lavoratori autonomi – in assenza di un simile istituto – il presupposto dell'esclusività dovrà essere valutato attraverso *“una espressa e concreta rinuncia all'espletamento dell'attività lavorativa svolta (professionale, artigianale, commerciale, agricola, di collaborazione), così da garantire che l'incarico sia svolto nelle medesime condizioni di esclusività previste per i lavoratori dipendenti”* (C. Conti, sez. reg. contr. Basilicata n. 3 del 15 gennaio 2014).

Ne deriva che, prima di riconoscere all'amministratore il beneficio dei versamenti contributivi, l'ente locale sarà tenuto a verificare nel concreto la circostanza che il Sindaco non abbia continuato a svolgere – anche in via minima o residuale rispetto all'esercizio della funzione pubblica – la propria attività professionale. A tal fine, sarà onere del lavoratore autonomo comprovare di aver sospeso l'attività in costanza di espletamento del mandato amministrativo con idonea documentazione attestante in concreto il requisito dell'esclusività (quali, a titolo esemplificativo, la dichiarazione di avvenuta sospensione dell'attività

professionale da notificarsi anche all'ente previdenziale o altra documentazione fiscale o previdenziale che dimostri l'assenza di redditi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa in data odierna, a cura della Segreteria, al Comune di Poggiofiorito ed al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Abruzzo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 7 agosto 2014.

L'Estensore

F. to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente

F. to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 08/08/2014

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F. to Lorella Giammaria