



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 24 ottobre 2017

Richiesta di parere del Comune di Fiorenzuola d'Arda

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Fiorenzuola d'Arda (PC) per il tramite del Consiglio per le Autonomie locali, pervenuta alla Sezione il 15 settembre 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il suddetto Consiglio;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 67 del 23 ottobre 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Fiorenzuola d'Arda (PC) ha richiesto il parere della Sezione in merito alla possibilità per il Comune di farsi carico del pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi dovuti per l'attività libero professionale di geometra svolta dal Sindaco medesimo durante il mandato amministrativo.

Più specificamente nella richiesta di parere, pur dando atto dei consolidati ed univoci orientamenti espressi da svariate sezioni regionali della Corte dei conti - secondo i quali la corresponsione della cifra forfetaria annuale prevista dall'art. 86, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000 è subordinata al mancato svolgimento dell'attività libero professionale - si manifestano generiche perplessità sulla effettiva portata della disposizione e si precisa che l'Ente "prudenzialmente ha avviato l'adozione degli atti necessari a sospendere i versamenti di che trattasi che peraltro, finora sono stati limitati alla corresponsione alla Cassa di iscrizione di un solo bimestre del 2017".

Ritenuto in

Diritto

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, alle province e alle

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 del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo che ha la rappresentanza legale dell'Ente.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre in primo luogo evidenziare che la disposizione di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7 dello stesso articolo, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite della Corte sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale emanate, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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".

Successivamente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto evidenziato, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito riguarda l'interpretazione dell'art. 86, comma 2, del Testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000, secondo il 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".

La disposizione si coordina al comma 1 dello stesso articolo 86, in forza del quale "L'amministrazione locale prevede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri

assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci, per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e per gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i presidenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per i presidenti dei consigli provinciali che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del presente testo unico. La medesima disposizione si applica per i presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni e per i presidenti delle aziende anche consortili fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 81”.

In ordine all'effettiva portata da attribuire alla previsione contenuta nel comma 2, l'orientamento delle sezioni regionali della Corte è stato costante nel subordinare il pagamento della cifra forfetaria annuale (determinata secondo i criteri stabiliti nel decreto interministeriale del 25 maggio 2001) al mancato svolgimento dell'attività professionale da parte dell'amministratore interessato.

Peraltro nella stessa richiesta di parere si richiamano varie deliberazioni delle sezioni regionali di controllo (n. 3/2014 della Sezione per la Basilicata, n. 16/2014 della Sezione per la Liguria, n. 95/2014 della Sezione per la Lombardia, n. 348/2014 della Sezione per il Veneto e n. 118/2017 della Sezione per l'Abruzzo). A tali deliberazioni possono aggiungersi anche le deliberazioni n. 57/2013 della Sezione per la Puglia, n. 145/2014 della Sezione per l'Abruzzo e n. 27/2017 della Sezione per le Marche.

Tutti i suddetti pronunciamenti, che questa Sezione non può che confermare stante la loro piena persuasività, fanno leva sulla stretta correlazione esistente tra la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 86 citato, concernente gli amministratori che non sono lavoratori dipendenti, e quella contenuta nel comma 1 dello stesso articolo, riguardante gli amministratori che hanno la qualifica di lavoratori dipendenti, per i quali l'assunzione dell'onere contributivo da parte dell'ente pubblico viene subordinata al loro collocamento in aspettativa non retribuita.

Ciò in piena coerenza con il principio di cui all'art. 51, terzo comma, della Costituzione secondo il quale “Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”.

Sarebbe del tutto illogico e discriminante, infatti, fare derivare dalla natura dell'attività lavorativa svolta, di lavoro dipendente o autonomo, un differente trattamento economico dell'amministratore.

A ciò si aggiunga, riprendendo le considerazioni espresse da più sezioni regionali con le deliberazioni citate, che il pagamento dell'onere contributivo all'amministratore non dipendente che continui a svolgere la propria attività professionale determinerebbe un'alterazione delle condizioni di mercato, ponendolo in una posizione di ingiustificato vantaggio rispetto agli altri operatori del settore.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Fiorenzuola d'Arda e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- all'Organo di revisione del Comune, affinché vigili puntualmente sulla corretta applicazione della disposizione di cui all'art. 86, comma 2, del TUEL;
- alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna, in relazione all'avvenuto pagamento dell'onere contributivo per i primi mesi del 2017;
- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 24 ottobre 2017.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in Segreteria il 24 ottobre 2017.

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)