



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 marzo 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

VISTO il testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.

54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Castelfranco Veneto (TV) (prot. 8226 del 18/02/2021, acquisita dal CAL con prot. n. 3393 del 23/02/2021), inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) (con prot. CAL n. 3633 del 24/02/2021), acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto con prot. n. 0005505 di data 25/02/2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. La richiesta di parere formulata - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131- dal Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto (TV) e presentata per il tramite del CAL Veneto, inerisce alla problematica della possibile, o meno, estensione del diritto di cui all'art. 2, comma 1, della Legge n. 336/1970 (recante "*Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati*"), consistente nell'attribuzione "*...ai soli fini della liquidazione della pensione e della indennità di buonuscita e di previdenza, tre aumenti di stipendio, paga o retribuzione...*" anche ai dipendenti comunali "equiparati" agli orfani di guerra ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della legge n. 585 del 1971 ("*Nuove provvidenze in materia di pensioni di guerra*") in base al quale "*i figli degli invalidi di 1^a categoria, con o senza assegno di superinvalidità, sono equiparati agli orfani di guerra anche se lo stato di figlio sia stato conseguito posteriormente all'evento invalidante*".

Rappresentato il quadro normativo di riferimento ed evidenziate le categorie dei dipendenti pubblici aventi diritto ai c.d. "benefici combattentistici", anche alla luce della Legge 13 marzo 1958, n. 365 ("*Opera nazionale per gli orfani di guerra*") che individua e definisce la categoria degli orfani di guerra (art. 1, comma 2 e art. 7) e delle ulteriori estensioni della stessa ad opera della richiamata legge n. 585/1971, l'Amministrazione richiedente evidenzia come la giurisprudenza formatasi in *subiecta materia* non sia univocamente orientata, all'uopo richiamandone nel dettaglio i diversi orientamenti (Corte dei conti, Sez. Giur. Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 6/2011, Cass. Sent. N. 26348/2016; Consiglio di Stato, sent. n. 6760/20, Corte dei conti, Terza sez. Centrale d'Appello, sent. n. 191/2018).

In conclusione, considerato "*che secondo la ritenuta applicabilità o meno dei benefici previsti dall'art. 2, comma 1, della Legge n. 336/1970 ai dipendenti comunali "equiparati orfani di guerra", ai sensi e per gli effetti della Legge n. 585/1971, si verificano conseguenze diverse per il bilancio del Comune, posto che i maggiori oneri per i tre aumenti periodi di stipendio paga o retribuzione da riconoscersi ai fini pensionistici e della buonuscita sono a carico del Comune datore di lavoro*", il Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto ha chiesto a questa Sezione di esprimere il proprio parere "*sull'applicabilità dei benefici previsti dall'art. 2, comma 1, della legge n. 336/1970 ai dipendenti comunali "equiparati" agli orfani di guerra ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della Legge n. 585/1971*".

DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni) della richiesta.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2013, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva", che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Attraverso i richiamati atti di indirizzo sono stati individuati i soggetti legittimati alla richiesta e perimetrata la nozione di contabilità pubblica cd. "*strumentale alla funzione consultiva*" atteso che l'esercizio di detta funzione non rende le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica. Ad esse, infatti, non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*". A tal proposito si osserva che le richiamate linee di indirizzo per circoscrivere tale nozione hanno adottato una interpretazione strettamente tecnica, ritenendo che la stessa non possa che assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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*" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e che detta nozione, se anche deve intendersi "*in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*", non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Ciò in quanto: "*se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente*

all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico" (Sezione delle autonomie, deliberazione 5/AUT/2006 richiamata).

È stato osservato, inoltre, che la questione sottoposta deve avere rilevanza generale ed astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e non deve creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi. Pertanto le richieste di parere non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, ossia non devono implicare valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, ovvero da adottarsi e/o in corso di adozione per i quali si chiede il conforto della Corte al fine di evitare che l'Amministrazione, nell'espletamento della propria attività istituzionale, possa incorrere in censurabili violazioni di carattere amministrativo e/o di natura erariale. Ne consegue che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti. Infatti, anche se la richiesta di parere solitamente è originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, non v'è dubbio alcuno che la stessa deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

2.1. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel. La stessa, peraltro, è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

2.2. Sotto il profilo oggettivo, invece, per le motivazioni di cui appresso, la richiesta di parere non soddisfa i requisiti richiesti e, nello specifico, si presenta inammissibile sotto plurimi profili. La stessa, infatti, non è riconducibile alla nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti di cui si è già ampiamente detto ed interferisce con le competenze di altri Organi e plessi giurisdizionali.

La perimetrazione dell'ambito di applicazione della normativa in materia di riconoscimento dei cd. "benefici combattentistici" - in specie, il riconoscimento di tre aumenti di stipendio ai soli fini della liquidazione della pensione e della identità di

buonuscita – si riferisce, infatti, a disposizioni legislative specifiche e settoriali che attengono al rapporto di impiego e, in particolare, al trattamento di fine rapporto (buonuscita) ed alla liquidazione del trattamento di quiescenza.

Per altro verso, la problematica è oggetto di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini: Corte dei conti in relazione ai trattamenti pensionistici; Giudice del rapporto di lavoro in relazione al trattamento di buonuscita ed alla valutazione dei benefici in costanza di rapporto di lavoro; Giudice amministrativo per il riconoscimento dei benefici economici di cui all'art. 1 della menzionata legge n. 336 del 1970. La stessa Amministrazione, non a caso, a corredo della richiesta di parere allega le sentenze rese: dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 6/2011) e Sezione III Centrale d'Appello (n. 191/2018), dalla Corte di Cassazione (n. 26348/2016); dal Consiglio di Stato (n. 6760/20).

L'ampia giurisprudenza, peraltro non univoca, di tutti i plessi magistratuali evidenzia, peraltro, come la materia si presti ad un ampio contenzioso tra personale e amministrazione di appartenenza.

Si osserva, inoltre, che sebbene il quesito, per come formulato, potrebbe *prima facie* essere ricondotto alla mera interpretazione di norme, nella sostanza, tuttavia, l'esame nel merito della questione prospettata non solo andrebbe ad interferire con l'ambito di cognizione del giudice naturale dei rapporti in oggetto ma imporrebbe all'organo magistratuale adito un riesame (non consentito) degli orientamenti non univoci espressi dai vari plessi magistratuali, che l'Amministrazione richiedente ha dimostrato di ben conoscere. Va in proposito osservato che sull'ampiezza da riconoscere alla locuzione "categorie equiparate" di cui all'art. 1 della legge n. 336 del 1970 a cui estendere i benefici dalla stessa legge contemplati si è espressa, tra le altre, anche la Corte di Cassazione con la richiamata sentenza del 20 dicembre 2016, n. 26348.

3. Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta carente dei requisiti di ammissibilità oggettiva, e ciò preclude l'esame nel merito della questione prospettata.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – dichiara inammissibile il parere formulato dal Sindaco del Comune di Castelfranco Veneto (TV) per carenza del requisito oggettivo legittimante la richiesta.

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Castelfranco Veneto (TV) e al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2021.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Elena Brandolini

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 16 marzo 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini