



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario, relatore
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 15 marzo 2024,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di *“ulteriori forme di collaborazione”* tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 9 febbraio 2024, al n. 906, il Sindaco del Comune di Impruneta ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente l’applicazione dell’art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nei confronti degli amministratori locali e, in particolare, di un ex sindaco.

3. L’ente, in particolare, nella parte argomentativa dell’istanza, premette che la questione deriva dall’applicazione della legge 8 agosto 1995, n. 335 *“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”* il cui art. 3, commi 9, 10, 10 bis e 10 ter, prevede che, essendo mancata qualsiasi richiesta interruttiva della prescrizione da parte dell’interessato nel corso degli anni, il diritto al versamento degli oneri previdenziali risulta da tempo ormai prescritto.

L’art. 13, co. 1, della l. n. 1338/1992, tuttavia, consente al datore di lavoro che abbia omesso di versare contributi per l’assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti e che non possa più versarli per sopravvenuta prescrizione ai sensi dell’art. 55 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 di *“chiedere all'Istituto nazionale della previdenza sociale di costituire, nei casi previsti dal successivo quarto comma, una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi”*. Il successivo comma 4, inoltre, stabilisce che: *“Il datore di lavoro è ammesso ad esercitare la facoltà concessagli dal presente articolo su esibizione all'Istituto nazionale della previdenza sociale di documenti di data certa, dai quali possano evincersi la effettiva esistenza e la durata del rapporto di lavoro, nonché la misura della retribuzione corrisposta al lavoratore interessato”*.

4. Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Impruneta interroga questa Sezione in ordine alla legittimità della richiesta di costituzione della rendita vitalizia ex art. 13 della l. n. 1338/1962 nei confronti di un amministratore, nello specifico un ex sindaco del comune, tenuto conto del carattere istituzionale della carica rivestita, della tipologia di rapporto che si costituisce con l'ente (c.d. rapporto di servizio onorario), delle modalità elettive di nomina e della natura indennitaria e non retributiva del compenso; circostanze, queste, che lo distinguono da un qualsiasi lavoratore subordinato dell'ente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dalla amministrazione comunale del Comune di Impruneta, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *"in materia di contabilità pubblica"*. A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare anche richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo

originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito 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 (anzi, "limitatamente 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 (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. D'altra parte, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non includere ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i 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), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto "si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede"* (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, 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). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

2.4. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione

di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.5. Tutto ciò premesso, si ritiene che la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Impruneta non soddisfi le suesposte condizioni di ammissibilità oggettiva, per le ragioni di seguito esplicitate.

2.6. In primo luogo, il quesito in esame non pone problematiche ermeneutiche afferenti alla materia della "contabilità pubblica", intesa nella sua duplice accezione tradizionale (gestione del bilancio e dei relativi equilibri) e "dinamica" (tutela di esigenze di coordinamento della finanza pubblica). L'art. 13 della l. n. 1338/1992, in argomento - che disciplina l'ipotesi in cui il datore di lavoro abbia omesso di versare contributi per l'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti e non possa più versarli per sopravvenuta prescrizione - rientra infatti, nella materia previdenziale e assistenziale e la norma in argomento, inoltre, non introduce limiti né divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"* e posti *"a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica"*.

2.7 In secondo luogo il quesito in esame sollecita la Sezione a pronunciarsi in ordine a una specifica e concreta vicenda gestionale, concernente la possibilità, per l'ente, di richiedere all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), ai sensi dell'art. 13 co.1 citato, la costituzione di una rendita vitalizia reversibile, pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi, a favore di un ex sindaco del Comune istante.

La richiesta, pertanto, non appare connotata dei prescritti requisiti di generalità ed astrattezza, essendo diretta, viceversa, a sollecitare verifiche di conformità al dato normativo di singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione in corso di adozione, come si evince dalla richiesta di parere, laddove - nella parte finale - l'ente specifica che intende *" conoscere l'orientamento di Codesta Ill.ma Corte in merito alla problematica di cui sopra al fine di poter legittimamente applicare o meno l'art. 13 della L. 1338/1962 nei confronti di un amministratore e nello specifico di un ex sindaco del comune"* .

Diversamente opinando, nel caso di specie, la pronuncia di questa Corte, resa in sede consultiva, ingerendosi nella concreta azione amministrativa da porre in essere, "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 preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità" (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.8. In terzo luogo, la richiesta in esame, nei termini sopra delineati, investe comportamenti e atti suscettibili di valutazioni di altri organi giudiziari o della Procura della stessa Corte dei conti, in ragione di possibili contenziosi correlati alla perdita della prestazione pensionistica del soggetto interessato, a seguito dell'inadempimento dell'obbligazione contributiva da parte dell'ente. Il successivo comma 5 dell'art. 13 citato, peraltro, nel consentire al lavoratore di sostituirsi al datore di lavoro, nei casi in cui non possa ottenere da quest'ultimo la costituzione della rendita - fornendo all'Istituto nazionale della previdenza sociale documenti di data certa a comprova dell'effettiva esistenza e la durata del rapporto di lavoro, nonché la misura della retribuzione corrisposta al lavoratore interessato - fa salvo il diritto al risarcimento del danno.

Di conseguenza, la funzione consultiva di questa Corte, sollecitata in relazione al caso di specie, presenterebbe possibili rischi di interferenza e/o sovrapposizione con successive pronunce di altri organi della giurisdizione. Ciò preclude qualsiasi valutazione sul merito da parte di questa Sezione.

P.Q.M.

La Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana dichiara, sotto il profilo oggettivo, l'inammissibilità della richiesta di parere del Sindaco del Comune di Impruneta, nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 15 marzo 2024.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 27 marzo 2024.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)