



Deliberazione n. 80/2024/PAR
Comune di Cassino (FR)

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti Magistrati:

Franco MASSI	Presidente
Nicola BONTEMPO	Consigliere
Giulia RUPERTO	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 2 maggio 2024

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 100, comma 2 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi della Corte dei conti approvato con r.d. n. 1214 del 12 luglio 1934, e ss.mm.ii.;

Vista la legge n. 20 del 14 gennaio 1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e succ.ve modificazioni;

Visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Viste le Deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 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 nota del 9 ottobre 2023, con cui il Sindaco del Comune di Cassino (FR) ha trasmesso una richiesta di parere alla Corte dei conti, in funzione consultiva;

Vista la nota n. prot. 1818 del 22 marzo 2024 con cui il Consiglio delle autonomie locali del Lazio (Cal) rimette la trattazione del merito del parere alla Corte dei conti, in funzione consultiva;

Vista il Decreto n. 21 del 2024, con cui il Presidente ha assegnato il parere alla Referendaria Giulia Ruperto;

Vista l'Ordinanza n. 45 del 2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in Camera di consiglio;

Udito il relatore, Giulia Ruperto

RITENUTO IN FATTO

Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Lazio ed acquisita al protocollo della Sezione il 22 marzo 2024 (al n. 1818) il Sindaco del Comune di Cassino (RI) ha formulato richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 con riferimento alla possibilità di conferire un incarico retribuito al Responsabile finanziario del servizio tributi dell'Ente, in quiescenza dal 1 novembre 2023, tenuto conto del limitato numero di risorse professionali residuali al pensionamento di altre due unità.

In particolare, il Sindaco ha chiesto se: *“al fine di prestare affiancamento al personale in servizio, prettamente assistenza, supporto e formazione prettamente operativa, senza svolgere attività di studio consulenza, né alcun tipo di attività riferibile all'espletamento di funzioni direttive o dirigenziali... è legittimo affidare al suddetto funzionario, successivamente alla data del suo collocamento in quiescenza, l'incarico temporaneo e straordinario a titolo oneroso di assistenza, di supporto, di affiancamento e di formazione operativa per il personale dell'ufficio tributi, precisando che l'attività oggetto della prestazione non consisterebbe né in un'attività di studio e/o di consulenza, né l'espletamento di funzioni direttive e dirigenziali, ma semplicemente una mera condivisione dell'esperienza maturata dal funzionario in quiescenza nell'esercizio delle mansioni in precedenza affidategli”*.

Il Sindaco richiama l'orientamento giurisprudenziale contabile delle Sezioni Liguria n. 66/2023 e Lazio n. 88 del 2023 e conclude, precisando che *“l'incarico ...sarà affidato nel rispetto dell'articolo 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'istanza non presenta profili di irricevibilità o di inammissibilità soggettiva, in quanto avanzata per il tramite del Consiglio delle autonomie e sottoscritta dal Sindaco del Comune, nella qualità di rappresentante legale dell'ente, ex art. 50 del d.lgs. n. 267/2000.

2. Per il profilo oggettivo, la richiesta è oggettivamente ammissibile, riguardando profili di interpretazione di una norma, con riferimento ai limiti e divieti ivi previsti, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, nella specie di personale, nell'ambito delle più generali finalità di finanza pubblica (Deliberazione Sezioni Autonomie n. 14 del 2022).

La richiesta rientra fra le funzioni delle Sezioni regionali ex art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, che circoscrive le attribuzioni consultive alle sole questioni

attinenti alla materia della contabilità pubblica, materia di cui complete precisazioni sono state offerte dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG che, nel riprendere quanto già affermato con la precedente deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, ha precisato che *«l'ampliamento "dinamico" 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 di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»*.

La stessa deliberazione n. 9 ha tracciato, poi, la fondamentale distinzione *«tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno - invece - meri riflessi di natura finanziaria»*. Le prime rientrano nella nozione "dinamica" di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito.

Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti di spesa per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. *turn-over*). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale, al fine del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Da ultimo, la medesima Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 14 del 2022, con preciso riferimento all'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114) ha stabilito che *«La normativa in questione è finalizzata al contenimento della spesa pubblica con una serie di più ampi obiettivi facilmente ricavabili dalla stessa lettura del testo (risparmio di spesa per enti locali, sanità, acquisto beni, personale)»*. *«L'attinenza di un quesito alla contabilità pubblica discende dai suoi contenuti e dalla riferibilità del dubbio ermeneutico all'applicazione di disposizioni direttamente incidenti sulla regolarità finanziario contabile della gestione»* che *«perseguono l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea»*. *«Ne esulano questioni concernenti l'interpretazione delle disposizioni sostanziali che disciplinano l'attività amministrativa e i procedimenti che si pongono a monte della gestione contabile e in cui i profili e le ricadute di carattere contabile vengano in considerazione solo in modo marginale e indiretto sul bilancio»*.

Infatti, *«se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e 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 normative di carattere contabilistico»*.

La richiesta in oggetto, nella sua connotazione di generalità e astrattezza, è ammissibile, riguardando l'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che presiede alla tutela degli equilibri finanziari degli enti locali (n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Anche se nella richiesta di parere il Sindaco sottopone all'esame della Corte un caso concreto per formulare una richiesta interpretativa sul presunto divieto normativo, la tematica in essere, per come meglio definita dal C.A.L. richiamando le disposizioni di

finanza pubblica, consente all'interprete di astrarre dal caso concreto la richiesta medesima e di fornire le coordinate giuridiche generali per la pronunzia.

In tal modo, peraltro, il parere, lungi dall'offrire una soluzione per una fattispecie specifica, è suscettibile di trovare applicazione generale ed astratta ogni qualvolta si ponga un'analogia problematica ermeneutica.

3. Nel merito della questione, l'art. 5, co. 9, del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 (e succ.ve mod.) afferma un principio generale di divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza, e/o dirigenziali o direttivi, a soggetti in quiescenza.

La disposizione così recita: *«è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché alle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'art. 2, comma 2-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv., con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia».*

In attuazione della sopra citata norma, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari.

La prima del 4 dicembre 2014, n. 6, specifica chiaramente che *«la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/prev. del 30 settembre 2014). Incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati».* *«Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale».*

La predetta circolare ha, altresì, precisato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico.

La successiva circolare 10 novembre 2015, n. 4, che mira espressamente ad integrare le indicazioni della precedente circolare, specifica, invece, che il divieto posto dall'art. 9 del D.L. n. 95 del 2012 *«riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi*

dell'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici».

Le due circolari, come evidenziato dai pareri resi dalla Sezioni regionali di controllo per la Liguria e per la Lombardia (rispettivamente, deliberazione n. 27/2016/PAR e deliberazione n. 126/2022/PAR) «non sono antitetiche ma si integrano tra loro, in quanto la seconda si limita... a chiarire come neppure utilizzando lo schema elastico dell'art. 90 TUEL sia possibile, nell'ambito degli enti locali, conferire incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già pensionati».

Relativamente al quadro giurisprudenziale, il Sindaco ricorda, poi, che la Corte dei conti – Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo, con deliberazione n. SCCLEG/23/2014/PREV, ha circoscritto il divieto posto dall'art. 5, comma cit., agli "incarichi di studio e consulenza" (oltre che agli "incarichi dirigenziali"), senza che lo stesso divieto possa essere esteso ad ulteriori fattispecie, ricorrendo all'analogia, in quanto norma limitatrice e, pertanto, da valutare secondo il criterio della stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi.

La questione è stata oggetto di varie pronunce della Corte dei conti (Sez. reg. contr. Basilicata n. 38/2018; Sez. reg. contr. Lombardia n. 126/2022; Sez. reg. contr. Liguria n. 60/2022 e n. 66/2023; anche recenti di questa Sezione, nn. 88 e 133 del 2023) tutte concordi nel ravvisare la *ratio* del divieto nel risparmio di spesa e nel ricambio generazionale. In senso contrario si registra, peraltro, una sola deliberazione (Sezione reg. contr. Sardegna n. 139/2022).

Nelle pronunzie più recenti la Corte dei conti ha circoscritto il divieto agli incarichi di studio e di consulenza (oltre che direttivi e dirigenziali) ritenendo lo stesso divieto non possa estendersi ad "attività di mera condivisione" quali la "formazione operativa e il primo affiancamento del personale neo assunto" (Sezione reg. contr. Liguria n. 66/2023) o ad "attività di mera assistenza" quali "attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale del 2229 cc. (Sezione reg. contr. Lazio n. 88/2023)

Nella stessa ottica, questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 133 del 2023, ha concluso che "il conferimento a titolo oneroso di incarichi e cariche in favore di soggetti già collocati in quiescenza, per essere legittimo necessita, quindi di una effettiva (e non elusiva) esclusione dal campo di applicazione del divieto previsto dall'art. 5, comma 9, del decreto n. 95/2012), evidenziando anche che il Legislatore ha gradualmente introdotto una serie sempre più estesa di eccezioni al suddetto divieto, con deroghe espresse all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 (si fa riferimento all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18; all'art. 3-bis del d.l. 14 gennaio 2021, n. 2; all'art. 10 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36; all'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105).

4. In tale ottica, il Collegio ritiene che nella fattispecie in esame, non vi siano ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza sopra richiamata.

La tassatività delle fattispecie vietate dal Legislatore, dunque, fa sì che le attività consentite, per gli incarichi si ricavino *a contrario*.

Si tratta, quindi, di verificare se gli incarichi da conferire, ai sensi dell'articolo 5 comma 9, del D.L. n. 95/2012, siano non solo astrattamente non ricompresi nel divieto normativo, in quanto non rientranti nell'elencazione tassativa della norma, ma comportino o meno lo svolgimento, in concreto, di funzioni riconducibili agli incarichi normativamente vietati.

Per completezza, si evidenzia anche che gli incarichi da conferire non devono configurarsi in contrasto con altre disposizioni limitative, come quella recata dal comma 6 dell'art. 7 del testo unico del pubblico impiego, correttamente richiamata dal Sindaco nella richiesta di parere.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

DISPONE

che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ente istante e al Consiglio delle autonomie locali del Lazio.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 2 maggio 2024.

IL REFERENDARIO ESTENSORE

f.to digitalmente
Giulia RUPERTO

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Franco MASSI

Depositata in Segreteria il 22 maggio 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio CRISTALLO