



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2023

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario - <i>Relatore</i>
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

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

**VISTO** il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

**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 della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

**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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

**VISTO** l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006;

**VISTA** la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

**VISTA** la richiesta di parere avanzata dal Sindaco p.t. del Comune di Ruoti (PZ) con nota prot. n. 8052 del 12.09.2023 acquisita da questo Ufficio in data 14.09.2023 al prot. n. 1227;

**VISTA** l'ordinanza n. 15/2023 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per la Camera di consiglio del 10 ottobre 2023;

**UDITO** il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

### **FATTO**

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco p.t. del Comune di Ruoti ha posto un quesito in ordine all'interpretazione dell'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012.

Nello specifico, il Sindaco p.t. del Comune di Ruoti dopo aver premesso che *"a seguito di numerosi pensionamenti, questo ente, di piccole dimensioni, è privo di personale più anziano in servizio che possa provvedere alla formazione iniziale e al primo affiancamento del personale neo-assunto, privo di pregresse esperienze lavorative"* ha formulato la seguente richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003: *"E' possibile affidare ad una ex dipendente comunale collocata in quiescenza un **incarico retribuito** per l'attività di formazione e primo affiancamento del personale neo-assunto precisando che, l'attività oggetto della prestazione, non concernerebbe l'espletamento di funzioni direttive, dirigenziali, di studio o di consulenza. In caso affermativo, ricorrendo a quale tipologia contrattuale e/o istituto"*.

Sul punto si è precisato altresì che *"...si tratterebbe, semplicemente, della mera condivisione, con il personale neo-assunto, dell'esperienza maturata, per oltre 30 anni, dal soggetto in quiescenza, nell'esercizio delle mansioni in precedenza affidategli relative ai Servizi Demografici"*.

Considerato in

### **DIRITTO**

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa

Sezione di Controllo a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, il quale – innovando il sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei Conti – ha previsto che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l’una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l’istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell’art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l’altra di carattere interno, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti (cfr., tra le varie, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 11/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della c.d. *“legittimazione soggettiva esterna”* la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto proviene da un Comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla citata disposizione.

Anche in ordine alla c.d. *“legittimazione soggettiva interna”*, che attiene al potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell’Ente nella richiesta di parere, non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l’istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ruoti (PZ), che, ai sensi dell’art. 50, comma 2, TUEL, è l’organo rappresentativo dell’Ente ed in quanto tale legittimato a manifestarne all’esterno la volontà.

Infine, la richiesta di parere, nella sua connotazione di generalità ed astrattezza, 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”* (cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Nel merito si osserva che il quesito attiene allo spettro di operatività dell'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012 a mente del quale *“E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto Nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 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'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, della legge 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. Per le fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età”*.

La predetta norma vieta il conferimento da parte delle pubbliche amministrazioni indicate nel primo periodo e dagli enti e società da esse controllate di determinati incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati. Nello specifico, il divieto riguarda *“gli incarichi di studio o consulenza”*, gli *“incarichi dirigenziali o direttivi”* o *“le cariche in organi di governo”*; tali incarichi sono viceversa consentiti ove gratuiti e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, è prevista una ulteriore limitazione rappresentata dalla durata massima non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile.

Tale disposizione, nella sua originaria formulazione, perseguiva essenzialmente una finalità di contenimento dei fenomeni corruttivi all'interno delle pubbliche amministrazioni (nella

misura in cui vietava il conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza per lo svolgimento delle stesse attività espletate nel periodo antecedente al pensionamento). In virtù delle modifiche successivamente intervenute, la medesima ha assunto la duplice ratio di favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni e di conseguire risparmi di spesa, come costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile formatasi sul punto (cfr., tra le varie, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR; Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazione n. 60/2022/PAR; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 126/2022/PAR).

In attuazione di detta disposizione, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari, la n. 6/2014 e la n. 4/2015. La prima specifica espressamente 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....Gli 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 circolare precisa altresì che, ai fini della applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi, invece, considerare l’oggetto dell’incarico.

Anche la Corte dei Conti – Sezione Centrale di Controllo di Legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato – ha ritenuto che *“il divieto (...), in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio di stretta interpretazione enunciato dall’art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull’analogia”* (deliberazione n. SCCLEG/23/2014/PREV).

Il divieto di interpretazioni estensive o analogiche è stato ribadito dalla giurisprudenza amministrativa venendo in rilievo una norma che limita un diritto costituzionalmente garantito *“quale quello di esplicare attività lavorative svolte sotto qualunque forma giuridica”* (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 309/2020); pertanto, l’interpretazione restrittiva dell’art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012, è dettata dall’esigenza di evitare una irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza

costituzionale che ammette limitazioni a carico di questi ultimi purché imposte in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico (cfr. Corte Cost., sent. nn. 566/1989, 406/1995, 33/2013).

La successiva circolare n. 4/2015, integrativa delle indicazioni della precedente, specifica che il divieto di cui all'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012 *“riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell'articolo 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 espressi dalle Sezioni Regionali di Controllo per la Liguria (deliberazione n. 27/2016/PAR), per la Basilicata (deliberazione n. 38/2018/PAR) e per la Lombardia (deliberazione n. 126/2022/PAR) della Corte dei Conti, *“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 del Tuel sia possibile, nell'ambito degli enti locali, conferire incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già pensionati”*.

La tassatività delle fattispecie vietate, dunque, fa sì che le attività consentite possano ricavarsi *a contrario*, dovendosi le situazioni diverse da quelle previste dall'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012 non essere ricomprese nel divieto di legge, ferma restando, al contempo, la necessità di evitare interpretazioni elusive della disposizione in esame, come evidenziato sia dalle due circolari richiamate sia dalla giurisprudenza contabile secondo cui *“al fine di stabilire se un certo incarico ricada o meno nel divieto normativo di cui all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 95/2012, occorre prescindere dal nomen juris utilizzato e guardare alla concreta funzione assegnata al soggetto incaricato”* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazione n. 60/2022/PAR; Sez. Reg. Contr. Sardegna, deliberazione n. 139/2022/PAR).

La risposta al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Ruoti presuppone, quindi, il previo e corretto inquadramento dell'attività che verrebbe svolta dal soggetto incaricato in quiescenza, la quale, nella richiesta di parere, viene definita in termini di *“formazione iniziale”* e di *“primo affiancamento”* ovvero una attività volta *«ad illustrare al dipendente neo-assunto, che non abbia una pregressa esperienza “sul campo” nell'esercizio di funzioni analoghe a*

quelle che è chiamato a svolgere presso l'ente, le modalità operative di svolgimento delle mansioni assegnatigli» (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR), al fine di verificare se la stessa sia ricompresa o meno nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012.

Con riguardo alla natura dell'attività in questione, si registra, nella recente giurisprudenza contabile occupatasi del tema, una difformità di vedute.

In particolare, la Sezione del controllo per la Regione Sardegna, con la deliberazione n. 139/2022/PAR ha ritenuto trattarsi di attività di consulenza atteso che «*il concetto di consulenza implica essenzialmente un supporto professionale svolto a favore di altro soggetto che necessita di competenza qualificata per essere adjuvato o "formato" in determinate materie specialistiche*». Viceversa sia la Sezione Regionale di Controllo per il Lazio (deliberazione n. 88/2023/PAR) sia la Sezione Regionale di Controllo per la Liguria (deliberazione n. 66/2023/PAR), sulla base del carattere tassativo delle fattispecie contemplate dall'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012 (come già in precedenza sottolineato), hanno escluso che l'attività di supporto ed affiancamento rientri nell'ambito di applicazione della norma in questione, nella misura in cui tale attività di "assistenza" (consentita) si diversifichi da quelle di studio e consulenza (vietate): si deve trattare, cioè, di una attività di assistenza "che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli articoli 2229 e seguenti del Codice civile" (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 126/2022/PAR).

Il Collegio ritiene di dover dare continuità a quest'ultimo orientamento considerato che l'attività descritta nella richiesta di parere si estrinseca nella "formazione operativa" e nel "primo affiancamento" del personale neo-assunto (sul punto vedasi Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR), ovvero in una prestazione nettamente distinta dagli "incarichi di studio e di consulenza" vietati dall'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012.

A tal proposito è opportuno rammentare che le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, con deliberazione n. SSRCO/6/2005/AUD avente ad oggetto "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria

2005) in materia d'affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)", hanno definito con precisione le caratteristiche degli incarichi di studio e consulenza - "Gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D.P.R. n. 338/1994 che, all'articolo 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo d'incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte....Le consulenze, infine, riguardano le richieste di pareri ad esperti"<sup>1</sup>. Le Sezioni Riunite, nella medesima deliberazione, hanno elencato, a titolo esemplificativo, alcune attività qualificabili come incarichi di studio e di consulenza ovvero: a) studio e soluzione di quesiti inerenti all'attività dell'amministrazione committente; b) prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi; c) consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione; d) studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Così tratteggiate le nozioni in esame e tenuto conto altresì della natura tassativa del divieto di cui all'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012, il Collegio ritiene che l'attività oggetto della richiesta di parere, come già esposto in precedenza, non costituisca né incarico di studio né incarico di consulenza e, pertanto, non ricada nell'ambito di applicazione della norma da ultimo citata. A tal proposito si condivide quanto affermato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Liguria sul tema nella già richiamata deliberazione n. 66/2023/PAR ovvero che «L'attività....consiste...."nella formazione operativa" e nel "primo affiancamento" del personale neo-assunto e non integra, pertanto, né un'attività di studio destinata a confluire in una relazione illustrativa che descriva i risultati dello studio e le soluzioni proposte, né la formulazione di un giudizio da parte di un esperto di comprovata esperienza. Al contrario, si

---

<sup>1</sup> La Circolare n. 6/2014 definisce gli incarichi di studio e consulenza come "quelli che presuppongono competenze specialistiche e rientrano nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli articoli 2229 e seguenti del codice civile. Costituiscono incarichi di studio quelli consistenti nello svolgimento di un'attività di studio che, possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 338. Costituiscono consulenze le richieste di pareri a esperti (così Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera 15 febbraio 2005, n. 6/CONTR/05".



*tratta semplicemente della mera condivisione, con il personale neo-assunto, dell'esperienza maturata dal soggetto in quiescenza nell'esercizio delle mansioni in precedenza affidatigli".*

Ciò detto, si rammenta, tuttavia, che l'incarico individuale da conferire dovrà necessariamente rispettare i limiti all'uopo fissati dall'art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2001 (con particolare riguardo alla natura temporanea della prestazione da eseguire, destinata a soddisfare una esigenza di carattere straordinario ed eccezionale nonché alla congruità del relativo compenso); inoltre si dovrà prestare attenzione al trattamento pensionistico in godimento, atteso che «...nell'ipotesi in cui il soggetto già collocato in quiescenza si sia avvalso del regime di pensione anticipata previsto dal decreto-legge n. 4/2019 (cd. quota 100, poi divenuto 102 e 103) trova applicazione la previsione di cui all'articolo 14, comma 3, del menzionato decreto secondo cui "la pensione di cui al comma 1 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti dal lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui".

*In tali fattispecie, pertanto, all'eventuale incarico a titolo oneroso consegue la sospensione del trattamento pensionistico»* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lazio, deliberazione n. 133/2023/PAR).

#### **P.Q.M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ruoti con la nota in epigrafe citata.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Ruoti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2023.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Dott. Lorenzo GATTONI

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 24 ottobre 2023

Il Funzionario

Preposto ai Servizi di Supporto

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO