



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Dott. Massimo Gagliardi	Presidente
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott. ^{ssa} Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Dott. Domenico Cerqua	Primo Referendario
Dott. ^{ssa} Stefania Calcari	Primo Referendario
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott. ^{ssa} Giovanna Olivadese	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario
Dott. Ilvio Pannullo	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 23 giugno 2026 ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

**sull'istanza di parere proposta dalla Regione Campania
ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003**

VISTA la nota del 27 maggio 2026 (prot. Ente n. 0487998), acquisita al protocollo di questa Sezione in data 28 maggio 2026 al n. 3204, con la quale il Presidente della Giunta regionale della Regione Campania ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania, definita con decreto presidenziale del 22 ottobre 2024, n. 28, e successive integrazioni e modificazioni;

VISTE l'istanza di deferimento del Magistrato istruttore e l'ordinanza n. 103 del 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Ilvio Pannullo;

CONSIDERATO in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con nota del 27 maggio 2026 (prot. Ente n. 0487998), il Presidente della Giunta regionale della Regione Campania ha rivolto un'istanza a questa Sezione per il rilascio di un parere avente ad oggetto *«la corretta interpretazione e applicazione della normativa in materia di emolumenti a carico della finanza pubblica»*.

Segnatamente, dopo aver precisato che la questione concerne «[...] l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica che impongono vincoli alla spesa per il personale e al trattamento economico dei titolari di cariche pubbliche», formula i seguenti quesiti:

«[1.] se la carica di Assessore regionale, conferita tramite nomina fiduciaria, debba essere assimilata alla nozione di «titolare di carica elettiva» ai fini dell'applicazione del principio di gratuità degli incarichi di cui all'**art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010**, ovvero se rientri esclusivamente nella categoria di soggetto «nominato» in un organo di governo ai sensi del comma 11 del medesimo articolo» (enfasi aggiunta);

«[2.] [c]on riferimento al divieto di cumulo di cui all'**art. 5, comma 11, del D.L. n. 78/2010**, se la nozione di «organi appartenenti a diversi livelli di governo» possa comprendere, oltre agli organi politici di enti territoriali, anche [...] incarichi apicali o commissariali presso enti di diritto privato vigilati da un'amministrazione statale [...] [e q]uale sia il rapporto tra le discipline recate dall'**art. 5, commi 5 e 11, del D.L. n. 78/2010** e dall'**art. 23-ter del D.L. n. 201/2011**, e se le stesse debbano trovare applicazione concorrente» (enfasi aggiunta);

«[3.] [s]e, ai fini dell'applicazione del tetto al trattamento economico onnicomprensivo di cui all'**art. 23-ter del D.L. n. 201/2011**, l'indennità di funzione percepita dall'Assessore regionale debba essere computata cumulativamente con altri emolumenti a carico della finanza pubblica e se il suddetto tetto massimo comporti la necessità di applicare limiti al trattamento mensile erogabile, anche se, per circostanze successive (cessazione dell'incarico) il tetto massimo annuale non risulti superato» (enfasi aggiunta);

«[4.] [s]e, con riferimento all'**art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013**, l'indennità assessorile concorra alla formazione del trattamento economico onnicomprensivo da computare cumulativamente con il trattamento pensionistico ai fini della verifica del tetto massimo; [nonché] a partire da quale data trovi applicazione l'**art. 1, comma 489, della citata legge**, in materia di cumulo tra trattamento pensionistico e altri emolumenti a carico della finanza pubblica, ciò anche in relazione all'ambito di operatività della clausola di salvezza prevista dalla

richiamata disposizione; [nonché] quale ente sia tenuto ad operare le conseguenti eventuali decurtazioni» (enfasi aggiunta).

DIRITTO

Il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 27 aprile 2004; Id., del., 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006; Id., del., 3 luglio 2007, n. 9/SEZAUT/2009/INPR; Id., del., 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; Id., del., 7 gennaio 2021, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG), con riferimento all'esame di una richiesta di parere avanzata ai sensi dell'art. 7 (*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*), c. 8, della l. n. 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), impone alle Sezioni regionali di controllo di verificarne preliminarmente l'ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo.

Sul punto, tuttavia, corre l'obbligo di rilevare che, recentemente, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1 del 2026 (*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*) e dell'emergere di questioni afferenti alla sua interpretazione risolte in maniera difforme da plurime Sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno adottato, nell'esercizio della funzione nomofilattica loro intestata dal combinato disposto dell'art. 2 (*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*), c. 1, ultimo periodo, della stessa l. n. 1 del 2026 e dell'art. 17 (*Enti pubblici: economie, controlli, Corte dei conti*), c. 31, del d.l. n. 78 del 2009 (*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*), conv. dalla l. n. 102 del 2009, **la pronuncia di orientamento generale n. 14/SSRRCO/QMIG/2026.**

Per quanto strettamente attinente alla presente sede, in disparte la questione relativa all'applicazione dell'art. 45 (*Incentivi alle funzioni tecniche*) del d. lgs. n. 36 del 2023 (*Codice dei contratti pubblici [...]*) pur oggetto dell'ordinanza di rimessione, s'impone qui il richiamo a quanto statuito preliminarmente dalle Sezioni riunite in ordine *sia* al rapporto tra l'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003 e l'art. 2 della l. n. 1 del 2026 *sia* alla portata del termine perentorio di trenta giorni ivi previsto *sia*, infine, alla stessa funzione nomofilattica disciplinata dalla ridetta legge di riforma.

Con riguardo al primo profilo, le Sezioni riunite qualificano la l. n. 1 del 2026 come un intervento legislativo che ha integrato «*in chiave evolutiva e di*

rafforzamento» la funzione consultiva intestata alla Corte dalla l. n. 131 del 2003, escludendone un effetto abrogativo ovvero anche solo sostitutivo.

Più precisamente, le Sezioni riunite statuiscono che «[...] *la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete", ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale "nuovo paradigma della funzione consultiva", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/"speciale" effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente»* (così, lett., Sez. riun. contr., del., 29 maggio 2026, n. 14/QMIG, p. 22).

Le Sezioni riunite aggiungono che «[...] *rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "Grundnorm" della funzione consultiva»* (così, del. n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 cit., p. 22).

È dunque esclusa sia la lettura restrittiva (cfr., tra le altre, Sez. reg. contr. Campania, del., 18 maggio 2026, n. 139/PAR), secondo cui l'art. 2 della l. n. 1 del 2026 avrebbe riguardato solo le fattispecie concrete connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e al Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), sia la lettura estensiva, secondo cui sarebbe stata generalizzata la possibilità, per gli Enti, di richiedere e, per la Corte, di rilasciare pareri su fattispecie concrete anche fuori dal perimetro del PNRR e del PNC (cfr., tra le altre, Sez. reg. contr. Lombardia, del., 6 marzo 2026, n. 75/PAR, nonché Sez. centr. contr. leg., del., 14 aprile 2026, n. SCCLEG/7/2026/PARERE).

La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo resta, dunque, per gli enti territoriali di competenza, ancorata alla natura generale e astratta del quesito, mentre la possibilità di rendere pareri «*su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*» è limitata a fattispecie connesse all'attuazione del PNRR e del PNC.

Con riguardo al secondo profilo, preliminarmente, le Sezioni riunite, da una parte, riconoscono la natura perentoria del termine di cui all'art. 2, c. 2, della l. n. 1 del 2026, dall'altra, negano che il suo decorso consumi il potere consultivo o precluda l'ammissibilità di una pronuncia successiva,

richiamando, per censurare il «*meccanismo inedito*», il parere reso con la del. n. 4/2025/CONS dalle Sezioni riunite in sede deliberante sulla stessa proposta di legge poi approvata.

La *ratio* della soluzione viene dunque individuata nella natura magistratuale della funzione consultiva intestata alla Corte, donde l'impossibilità di un'applicazione generalizzata di categorie proprie della funzione amministrativa, quali il silenzio-assenso, la consumazione del potere o la formazione implicita di un atto amministrativo.

Chiarendo poi l'ambito di applicazione oggettiva della disposizione, l'Organo intestatario della funzione nomofilattica statuisce che «[a]lla stregua di una interpretazione strettamente letterale dell'art. 2, tratto unificante delle due forme di attività consultiva [- ossia quella che ha ad oggetto quesiti astratti e generali e quella che ha ad oggetto fattispecie concrete connesse al PNRR e al PNC -] è la previsione, per entrambe, di un termine perentorio di 30 giorni entro cui rendere il parere, riconnettendosi alla mancata resa dello stesso preciso effetto, anche esimenti in relazione all'esclusione della colpa grave» (così, del. n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 cit., p. 19).

È tuttavia precisato che «[...] la fictio iuris tratteggiata dall'art. 2 della legge n. 1/2026 rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale e dovendo escludersi, in ogni caso, che allo spirare del termine possono riconnettersi effetti preclusivi» (così, del. n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 cit., p. 19).

Con riguardo al terzo profilo, infine, la del. n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 chiarisce che, nel nuovo assetto derivante dall'art. 2 della l. n. 1 del 2026, la funzione nomofilattica in materia consultiva è intestata alle Sezioni riunite, con riguardo all'attività consultiva esercitata sia dalla Sezione centrale di controllo di legittimità sia dalle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite, pertanto, affermano «il superamento del precedente regime» (così, del. n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 cit., p. 20), nel quale la funzione nomofilattica risultava ripartita tra le stesse Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, c. 31, del d.l. n. 78 del 2009 (conv. dalla l. n. 102 del 2009), e la Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del d.l. n. 174 del 2012 (conv. dalla l. n. 213 del 2012).

Ciò doverosamente precisato, proprio in quanto anche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1 del 2026 «[...] rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "Grundnorm" della funzione consultiva», pur non essendo la l. n. 1

del 2026 richiamata nell'istanza di parere della Regione, prima di vagliarne il merito se ne indagheranno i profili di ammissibilità soggettiva e oggettiva.

1. Sull'ammissibilità soggettiva

La giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) ha da tempo avuto modo di chiarire come l'ammissibilità soggettiva dell'istanza attenga alla legittimazione (esterna) dell'amministrazione e (interna) dell'organo richiedente, e sia subordinata, da una parte, alla provenienza della richiesta da uno degli Enti individuati dal citato art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003, dall'altra, alla presentazione della stessa da parte dell'organo rappresentativo dell'Ente, unico legittimato alla sua proposizione.

Nel caso di specie, l'istanza è stata firmata digitalmente dal Presidente della Giunta regionale della Regione Campania, dott. Roberto Fico, eletto Presidente all'esito delle elezioni regionali tenutesi tra il 23 e il 24 novembre 2025, donde la sua ammissibilità soggettiva.

2. Sull'ammissibilità oggettiva

Parimenti consolidato è l'orientamento della giurisprudenza contabile in ordine all'ammissibilità oggettiva dell'istanza (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 27 aprile 2004, così come integrata e modificata dalla del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR cit.; *Id.*, del. n. 5/AUT/2006 cit.; Sez. Riun. contr., del., 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10/QMIG; *Id.*, del., 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11/QMIG; Sez. Aut., del., 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; *Id.*, del., 13 ottobre 2020, n. 17/SEZAUT/2020; *Id.*, del., 7 marzo 2022, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG), a mente del quale - salvo quanto precisato *supra* in ordine all'integrazione «*in chiave evolutiva e di rafforzamento*» assicurata dalla l. n. 1 del 2026 - in sintesi, s'impone che il quesito posto dall'Ente *i*) abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; *ii*) sia formulato in termini generali ed astratti; *iii*) non sia funzionale all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente; *iv*) non abbia ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati; *v*) non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo), ovvero ad altre Autorità giurisdizionali (ordinaria, amministrativa, tributaria o militare).

Nel caso di specie, in primo luogo, i diversi quesiti posti dalla Regione hanno ad oggetto - tutti, seppur da diverse prospettive - il trattamento economico dell'Assessore regionale titolare di incarichi retribuiti ovvero di

posizioni economiche comunque a carico della finanza pubblica *ulteriori* rispetto alla specifica retribuzione prevista per l'esecuzione del mandato assessorile e, di tutta evidenza, vertono «sull'interpretazione di disposizioni di legge che, assumendo specifico rilievo ai fini del raggiungimento di primari obiettivi di finanza pubblica» (cfr., Sez. reg. contr. Emilia Romagna, del., 11 ottobre 2016, n. 85/2016/QMIG), spiegano un diretto riflesso sulla gestione finanziaria dell'Amministrazione regionale.

In secondo luogo, i diversi quesiti sono posti in termini astratti e generali, attenendo al coordinamento delle norme di cui i) all'art. 5 (*Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici*), cc. 5 e 11, del d.l. n. 78 del 2010 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), conv. dalla l. n. 122 del 2010; ii) all'art. 23-ter (*Disposizioni in materia di trattamenti economici*) del d.l. n. 201 del 2011 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), conv. dalla l. n. 214 del 2011; iii) all'art. 1, c. 489, della l. n. 147 del 2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014*).

Pertanto, ben possono essere sussunti nella materia della contabilità pubblica, donde l'ammissibilità, anche sotto il profilo oggettivo, dell'istanza di parere qui oggetto di scrutinio.

3. Sul merito

Venendo al merito del presente parere, i quesiti specifici posti dalla Regione possono essere compendati

- i) nella qualificazione della carica di Assessore regionale, funzionale alla perimetrazione dell'ambito di applicazione del principio di sostanziale gratuità degli incarichi conferiti ai titolari di cariche elettive dalle unità istituzionali appartenenti al settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche;
- ii) nell'interpretazione della nozione di «*organi appartenenti a diversi livelli di governo*», funzionale alla perimetrazione dell'ambito di applicazione del divieto di cumulo degli emolumenti comunque denominati conferiti a soggetti eletti o nominati;
- iii) nella definizione del rapporto, anche sotto il profilo temporale, tra principio di gratuità, indennità di funzione assessorile, divieto di cumulo e tetto retributivo;
- iv) nella definizione, anche sotto il profilo temporale, del rapporto tra indennità di funzione assessorile, trattamento pensionistico e tetto retributivo, anche con riferimento all'individuazione del soggetto tenuto alle eventuali decurtazioni.

Preliminarmente, corre tuttavia l'obbligo di ricordare come il metodo interpretativo debba sempre muovere dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale e come, secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione (cfr., su tutte, Cass. civ., Sez. Un., sent., 6 dicembre 2021, n. 38596), l'interprete non crei mai la norma, ma ne ricostruisca il significato nei limiti di tolleranza ed elasticità del significante testuale.

Anche quando il testo si presti a più interpretazioni astrattamente possibili, occorrerà dunque perseguire quella giuridicamente più corretta, e non una qualunque tra quelle consentite dall'enunciato: in questa prospettiva, il criterio letterale, inteso come il significato proprio delle parole secondo la loro connessione, assume priorità logica, mentre il criterio funzionale, riferito non alla volontà soggettiva del legislatore storico, ma all'intento obiettivo della legge, opera in funzione concorrente e integrativa, specialmente quando il dato letterale presenti margini di equivocità.

Solo ove, esaurita l'attività interpretativa così compendiata, mediante l'indagine della finalità obiettiva della singola disposizione attraverso i diversi strumenti dell'ermeneutica giuridica (*i.e.* criterio logico, sistematico, storico, sociologico ed equitativo), persistano ancora dubbi interpretativi, occorrerà allora individuare la norma facendo applicazione dei criteri non legali, ossia la giurisprudenza e la dottrina, il cui valore, tuttavia, nel nostro ordinamento, è limitato alla persuasività logica e argomentativa dei criteri di decisione e di riflessione impiegati.

Ciò premesso, nella medesima prospettiva appena tracciata, con specifico riferimento ai quesiti posti nell'istanza di parere, corre ulteriormente l'obbligo di richiamare il *favor* espresso dalla Sezione delle autonomie verso «[...] interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie» (così, lett., Sez. Aut., del., 31 marzo 2016, n. 11/SEZAUT/2016/QMIG, p. 8, che, a sua volta, richiama la del. n. 28/SEZAUT/2015/QMIG), precisando, nel caso di specie, che «la locuzione "qualsiasi incarico conferito" contenuta nell'articolo 5, comma 5, del D.L. 78/2010 è da interpretarsi evitando di operare distinzioni non espressamente volute o individuate dal legislatore circa la natura dell'incarico medesimo» (così, lett., del. n. 11/SEZAUT/2016/QMIG cit.).

3.1. Sulla qualificazione della carica di Assessore regionale

Ebbene, l'art. 5, c. 5, del d.l. n. 78 del 2010 dispone che, «[f]erme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al

rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

La disposizione prevede dunque il mero rimborso delle spese sostenute, ossia la sostanziale gratuità, per lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dagli enti rientranti nel *settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche* (cfr. Reg. (UE) 549/2013, recante il c.d. "SEC2010", All. A, S.13) ai soli titolari di cariche *elettive*.

Attraverso il **criterio letterale**, è possibile valorizzare nel dato testuale della disposizione *tre* elementi qualificanti.

Il primo è il presupposto soggettivo: la norma si riferisce ai «*titolari di cariche elettive*». L'espressione non è né neutra né generica. Essa individua una categoria definita dal metodo applicato per procedere all'investitura nella carica, ossia l'elezione. Il sintagma «*cariche elettive*» non coincide infatti con quelli, più ampi, di cariche pubbliche, cariche politiche, cariche di governo ovvero cariche istituzionali. A rafforzare questa conclusione vi è l'ancoraggio al dato testuale del medesimo articolo, lì dove il legislatore, quando ha inteso riferirsi anche ai soggetti nominati, lo ha fatto espressamente (nel successivo c. 11) utilizzando la formula «*chi è eletto o nominato*». La diversità lessicale tra c. 5 e c. 11 non può dunque essere neutralizzata, perché costituisce indice significativo della diversa ampiezza soggettiva delle due disposizioni.

Il secondo elemento è il presupposto oggettivo: la norma riguarda lo «*svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni*», inclusa la partecipazione ad organi collegiali. La gratuità non colpisce la carica elettiva in quanto tale, ma l'incarico *ulteriore* conferito al titolare della carica elettiva da una pubblica amministrazione le cui entrate e spese concorrano alla definizione del *conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*. La norma, dunque, presuppone una sequenza: titolarità di carica elettiva; conferimento di un diverso incarico da parte di una pubblica amministrazione; limitazione del corrispettivo al rimborso delle spese sostenute.

Il terzo elemento è l'effetto giuridico: l'incarico «*può dar luogo esclusivamente*» al rimborso delle spese, con gettoni di presenza corrisposti entro il limite di 30 euro. L'avverbio «*esclusivamente*» denota una preclusione al riconoscimento di compensi ulteriori, ma entro il perimetro soggettivo e oggettivo testualmente definito.

Dall'applicazione del criterio letterale discende pertanto che la natura fiduciaria dell'incarico di Assessore regionale – conferito mediante nomina del Presidente della Giunta regionale – non è dunque idonea a integrare il

presupposto applicativo della norma, in quanto l'Assessore regionale non può essere considerato, per il solo fatto della nomina presidenziale, titolare di carica elettiva.

La carica assessorile regionale non può dunque essere attratta nel c. 5 in argomento mediante un'interpretazione estensiva che, da una parte, travalichi il significato proprio delle parole contenute nella disposizione, dall'altra, equipari la natura politica dell'incarico a investitura elettiva, non potendosi peraltro interpretare la disposizione, letteralmente rivolta ai titolari di cariche *elettive*, in chiave analogica, attesa la natura eccezionale della norma, nella misura in cui deroga al naturale principio di onerosità delle prestazioni (cfr., artt. 1175, 1375, 1467 e 1468 Cod. civ.).

Pertanto, l'Assessore regionale nominato fiduciariamente dal Presidente della Giunta, ove non sia anche titolare di una carica elettiva, non può essere automaticamente ricondotto alla categoria dei «*titolari di cariche elettive*» ai fini della norma di cui all'art. 5, c. 5, del d.l. n. 78 del 2010.

Resta ferma, infatti, l'ipotesi in cui il soggetto nominato Assessore sia anche titolare, per altra ragione, di una carica elettiva. In tal caso, il presupposto soggettivo del ridetto c. 5 può ricorrere non in forza della carica assessorile, ma in forza dell'autonoma carica elettiva rivestita dal medesimo soggetto.

Attraverso il **criterio funzionale**, è inoltre possibile valorizzare il dato testuale della disposizione alla luce della *ratio* dell'intera disciplina in cui questa si inserisce.

Di tutta evidenza, infatti, la finalità obiettiva della disposizione è il contenimento del costo degli apparati politici e amministrativi e la prevenzione della moltiplicazione di compensi pubblici in favore di soggetti già investiti di cariche rappresentative, trovando la propria collocazione nel Capo II del d.l. n. 78 del 2010, dedicato alla «*Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*».

Tale *ratio* se, da una parte, consente di leggere in modo ampio l'espressione «*qualsiasi incarico*» e l'inciso relativo agli «*organi collegiali di qualsiasi tipo*», dall'altra, non consente di trasformare la categoria dei «*titolari di cariche elettive*» nella diversa categoria dei titolari di cariche politiche comunque acquisite. Il criterio funzionale non può infatti spingersi sino a sostituire il presupposto soggettivo espresso dalla disposizione letterale.

Pertanto, la funzione di contenimento della spesa rafforza l'applicazione rigorosa del principio di gratuità agli incarichi conferiti a titolari di cariche elettive, ma non legittima l'estensione automatica del comma 5 dell'art. 5 del

d.l. n. 78 del 2010 agli Assessori regionali che non siano anche titolari di carica elettiva.

3.2. Sulla perimetrazione dell'ambito di applicazione del divieto di cumulo

Resta invece applicabile alla carica assessorile, proprio in ragione della diversa lettera della disposizione, il divieto di cumulo stabilito dal successivo c. 11 del ridetto art. 5, a norma del quale «*[c]hi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato*».

La disposizione, infatti, non si riferisce soltanto agli eletti, ma anche ai nominati, e disciplina l'ipotesi in cui il soggetto sia eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo, stabilendo non la gratuità dell'incarico *ulteriore*, bensì il divieto di cumulo di plurimi emolumenti, con conseguente facoltà di scelta di *un* solo emolumento, comunque denominato, riconosciuta al percettore di una (potenziale) pluralità di emolumenti.

Il **criterio letterale** impone di rilevare che l'elezione ovvero la nomina sono elementi necessari ma non da soli sufficienti ad integrare l'efficacia della disposizione, giacché si richiede che il soggetto sia eletto o nominato «*in organi appartenenti a diversi livelli di governo*».

Il riferimento, dunque, non è a qualsiasi ente, ufficio, incarico, amministrazione, ente partecipato o soggetto vigilato: se, da una parte, l'utilizzo del termine «*organi*» rinvia infatti ad articolazioni organizzative dotate di rilevanza istituzionale, dall'altra, il sintagma «*livelli di governo*» rinvia alla dimensione territoriale del governo pubblico, e non anche alla mera gestione amministrativa o privatistica, mentre l'aggettivo «*diversi*» presuppone una *pluralità* di livelli ordinamentali tra loro *distinti*.

Ciò premesso, mette conto rilevare come l'espressione «*emolumento, comunque denominato*» ampli l'oggetto economico del divieto, non il presupposto soggettivo-istituzionale. Essa cioè sta a significare che, una volta accertata la contemporanea appartenenza a organi di diversi livelli di governo, il divieto opera a prescindere dalla denominazione del trattamento economico, non potendosi invece interpretare nel senso che qualsiasi compenso pubblico o qualsiasi incarico in un ente vigilato integri automaticamente un emolumento vietato ai sensi del c. 11 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010.

Il dato letterale conduce, dunque, a una conclusione intermedia: l'Assessore regionale può rientrare nell'ambito di applicazione soggettiva del c. 11 in quanto soggetto «*nominato*», ma solo se l'*altro* incarico sia anch'esso

riconducibile a un *organo* appartenente a un diverso *livello di governo*, non essendo sufficiente che l'incarico sia apicale, commissariale, remunerato con risorse pubbliche, conferito da un'amministrazione statale ovvero svolto presso un ente di diritto privato vigilato.

Il sintagma «*livelli di governo*» è infatti impiegato, in modo tendenzialmente concordante in plurime e trasversali fonti normative, sia di rango euro-unitario (cfr., art. 5, rubricato «*Consultazione dei partner pertinenti nella preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi*», par. 4, del Reg. del. (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014, recante un *codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*), sia di rango costituzionale (cfr., art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012, recante «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*»), sia di rango legislativo ordinario statale (cfr., tra le molte, art. 2, rubricato «*Oggetto e finalità*», c. 2, lett. a) della l. n. 42 del 2009, recante «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*»), sia di rango legislativo ordinario regionale (cfr., tra le molte, art. 24, rubricato «*Integrazione tra livelli di governo*», dello Statuto della Regione Emilia-Romagna), sia, infine, di rango regolamentare (cfr., tra le molte, art. 2, rubricato «*Funzioni della Cabina di regia*», del d.P.C.m. del 29 marzo 2022, recante «*Istituzione della Cabina di regia interistituzionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica*»).

Difatti, l'espressione è comunemente utilizzata per designare le diverse articolazioni soggettive e territoriali dell'ordinamento pubblico multilivello, ossia comprensivo del livello statale, regionale, locale e, in alcuni plessi normativi, euro-unitario e sovranazionale. Alcune fonti precisano espressamente i livelli cui espressamente fanno riferimento - ad esempio quello «*statale e regionale*» oppure il «*governo locale*» - mentre altre utilizzano la formula in senso generale e comprensivo.

Il **criterio funzionale** evidenzia, inoltre, come la *ratio* del c. 11 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sia rinvenibile nella necessità di *evitare la duplicazione* di emolumenti in capo a chi partecipa contestualmente a organi di governo collocati su livelli istituzionali differenti. La norma, dunque, non mira a disciplinare ogni rapporto economico intercorrente con la pubblica amministrazione, anche perché tale funzione è assolta da altre disposizioni, tra cui, peraltro, può essere annoverata proprio quella di cui all'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 disciplinante il tetto retributivo.

In altri termini, la disposizione mira ad evitare che la partecipazione contestuale di un medesimo soggetto a organi istituzionali collocati a livello

nazionale, regionale e locale generi una proliferazione di trattamenti economici a carico della finanza pubblica.

In questo stesso senso ha argomentato anche la giurisprudenza contabile, lì dove ha rilevato che *«[l']art. 5 [...] del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, è collocato all'interno del Capo II del Decreto, dedicato alla "riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi" ed è teso, in particolare, a contenere la spesa per gli "organi costituzionali, di governo e negli apparati politici"»* (così, Sez. reg. contr. Lombardia, del., 30 luglio 2012, n. 353/2012/PAR).

Peraltro, esplicitando le motivazioni alla base del bilanciamento imposto dalla disposizione, la giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che la *«[...] applicazione del principio di gratuità (fatto salvo il diritto al rimborso delle spese sostenute), ove gli incarichi in parola siano conferiti a soggetti titolari di cariche elettive, in ragione della specifica previsione di cui all'articolo 5, comma 5, del D.L. 78/2010 - e della relativa ratio legis, strettamente collegata al principio costituzionale di mantenimento dell'equilibrio della finanza pubblica complessiva - [...] consente di derogare al generale principio di onerosità della retribuzione [...]»* (così, lett., Sez. reg. contr. Lombardia, del., 26 marzo 2019, n. 97/PAR, p. 9).

La finalità di contenimento della spesa, tuttavia, ad avviso della Sezione, non autorizza a dissolvere la specificità della nozione di *«organi appartenenti a diversi livelli di governo»*. In altri termini, la disposizione non appare automaticamente estendibile a qualsiasi incarico apicale, commissariale o gestorio presso soggetti di diritto privato, ancorché vigilati o finanziati da amministrazioni pubbliche, salvo che la disciplina positiva e la concreta configurazione dell'ente in questione consentano di qualificare l'incarico come partecipazione a un organo appartenente a un livello di governo in senso proprio.

3.3. Sul rapporto, anche sotto il profilo temporale, tra principio di gratuità, indennità di funzione assessorile, divieto di cumulo e tetto retributivo

L'art. 23-ter, c. 1, del d.l. **6 dicembre 2011**, n. 201, come convertito, prevede la definizione del *«trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali»*, stabilendo quale parametro massimo il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione. La stessa disposizione statuisce che devono essere computate cumulativamente *«le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno»*.

La legge n. 147 del 2013 ha poi esteso e precisato l'ambito applicativo della disposizione.

L'art. 1 della legge di stabilità per l'esercizio finanziario 2014 ha infatti disposto

- al **c. 471**, che «[a] decorrere **dal 1° gennaio 2014** le disposizioni di cui all'articolo 23-ter [...] si applicano a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche **retribuzioni o emolumenti comunque denominati** in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con le **autorità amministrative indipendenti**, con gli **enti pubblici economici** e con le **pubbliche amministrazioni** [...]» (enfasi aggiunta);
- al **c. 472**, che «[s]ono soggetti al limite di cui all'articolo 23-ter [...], anche gli emolumenti dei **componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle autorità amministrative indipendenti e delle amministrazioni pubbliche** [...], ove previsti dai rispettivi ordinamenti, nonché i **gettoni di presenza erogati dalle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT** [...], al personale dipendente di cui al comma 471» (enfasi aggiunta);
- al **c. 473**, che «[a]i fini dell'applicazione della disciplina di cui ai commi 471 e 472 **sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni**, ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni» (enfasi aggiunta).

Appare evidente che il **tenore letterale** dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 è sensibilmente diverso da quello utilizzato nei citati cc. 5 e 11 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010.

In primo luogo, sin dall'adozione del decreto-legge d'urgenza, ossia a far data dal 6 dicembre 2011, il soggetto destinatario della disposizione è «*chiunque*». Il termine, da una parte, è massimamente inclusivo, dall'altra, è immediatamente delimitato da due requisiti: i) la percezione di emolumenti o retribuzioni «*a carico delle finanze pubbliche*» e ii) la riconducibilità degli stessi a «*rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le amministrazioni*» indicate.

A far data dal 1° gennaio 2014, da una parte, il riferimento agli emolumenti «*comunque denominati*» amplia ulteriormente l'oggetto economico, dall'altra, per effetto del c. 472, viene esteso anche l'ambito soggettivo, venendo in rilievo anche gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche e delle autorità amministrative indipendenti.

In secondo luogo, il trattamento è qualificato come «*annuo*» e «*onnicomprendivo*». L'aggettivo «*annuo*» impone una verifica su base annuale, non mensile, salvo che la scansione mensile sia utilizzata quale mero criterio prudenziale di gestione e comunque salvo conguaglio e/o ripetizione in caso venga meno *medio tempore* il presupposto per l'erogazione. L'aggettivo «*onnicomprendivo*» impone, invece, di considerare cumulativamente tutte le componenti rilevanti del trattamento economico.

Come specificato infatti dall'art. 3 (*Limite massimo retributivo*), c. 1, del d.P.C.m. 23 marzo 2012 (*Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali*), nel trattamento retributivo sono comprese tutte «[...] le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza».

In terzo luogo, la norma impone il computo «*cumulativo delle somme comunque erogate*» a carico del medesimo o di più organismi. Il cumulo, dunque, in questa disciplina, non solo è espressamente previsto come legittimo (in quanto è imposto), ma non comporta necessariamente la scelta di un solo emolumento, operando invero come criterio di verifica del superamento del limite massimo.

Il criterio letterale consente, quindi, di distinguere nettamente il divieto di cumulo di cui all'art. 5, c. 11, del d.l. n. 78 del 2010 dal tetto retributivo disciplinato dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011: il primo vieta la percezione di più di un emolumento quando il soggetto sia eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo, mentre il secondo consente a chiunque (dunque anche ad eletti e nominati), in astratto, la percezione di una pluralità di emolumenti, ma ne limita l'ammontare complessivo annuo entro il parametro massimo previsto dalla legge.

In una prospettiva più generale, **in ordine al rapporto tra le diverse disposizioni sin qui scrutinate**, di tutta evidenza, la disciplina del tetto retributivo di cui al combinato disposto dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 e dell'art. 1, cc. 471 e ss., della l. n. 147 del 2013 opera secondo una *diversa logica* rispetto al principio di gratuità (c. 5) e al divieto di cumulo degli emolumenti (c. 11) di cui all'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010.

Essa, infatti, né impone la gratuità dell'incarico ulteriore né vieta necessariamente il cumulo in sé, ma impedisce che la somma dei trattamenti economici rilevanti superi il limite massimo annuo previsto dall'ordinamento.

Ne consegue, da una parte, che le disposizioni recanti la disciplina del tetto retributivo dovranno essere interpretate alla stregua di una *disciplina generale di chiusura* rispetto alle ipotesi nelle quali non trovino applicazione né il principio di sostanziale gratuità né il divieto radicale di cumulo, dall'altra, che la disciplina del tetto retributivo ha natura *concorrente e residuale* rispetto ai divieti specifici di cui ai cc. 5 e 11 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010.

Quanto all'**indennità assessorile**, il dato letterale richiede particolare cautela. Essa non è, infatti, in senso proprio, retribuzione da rapporto di lavoro subordinato né necessariamente deriva da rapporto di lavoro autonomo.

Solo dopo l'entrata in vigore della l. n. 147 del 2013, il riferimento ai più generali sintagmi degli «*emolumenti comunque denominati*» e degli «*organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche*» impone all'interprete di verificare se l'indennità di funzione corrisposta all'Assessore regionale, prevista dall'ordinamento regionale e posta a carico del bilancio regionale, integri un emolumento rilevante ai fini del limite.

In questa prospettiva, ad avviso della Sezione, è infatti solo a seguito dell'intervento della l. n. 147 del 2013, a far data cioè dal 1° gennaio 2014, che si è prodotto l'effetto di estendere l'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina in materia di tetto retributivo, chiarendone la portata tendenzialmente generale.

Occorrerà, dunque, verificare sempre la natura dell'ente erogatore (amministrazione pubblica statale) e il titolo giuridico dell'emolumento (rapporto di lavoro autonomo o dipendente), per legittimare la sussumibilità del trattamento economico corrisposto nel perimetro normativo di cui al *solo* art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, ossia nelle disposizioni normative in vigore nel periodo intercorrente tra il 6 dicembre 2011 e il 1° gennaio 2014.

Con specifico riferimento al profilo della relazione temporale tra le disposizioni, ad avviso della Sezione, occorre infatti distinguere tra successione cronologica delle fonti e rapporto logico-sistematico tra le medesime.

In altri termini,

- A. nel periodo intercorrente tra il 31 maggio 2010 e il 6 dicembre 2011, ove trovi applicazione solamente l'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010
 - i. il *solo* soggetto *eletto* potrà percepire unicamente un rimborso spese in caso di *qualsiasi ulteriore incarico* conferito da un qualsivoglia soggetto di diritto inserito nel settore delle Amministrazioni pubbliche di cui ai parr. 2.111 e ss. (*Amministrazioni pubbliche* - S.13)

del Capitolo 2 (*Unità e insiemi di unità*) dell'Allegato A al Reg. (UE) 549/2013, relativo al *Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea* (di seguito: "elenco ISTAT") (c. 5);

- ii. tanto i soggetti eletti quanto i soggetti nominati (come gli Assessori regionali) potranno percepire un solo emolumento, solo se l'*ulteriore* incarico sia anch'esso riconducibile a un organo appartenente a un diverso livello di governo, con espresso onere dell'Amministrazione presso cui il soggetto eletto o nominato esercita il proprio mandato di verificare, in concreto e sotto la propria responsabilità, se l'ente conferente l'*ulteriore* incarico non sia sussumibile nella categoria degli organi appartenenti a un livello di governo in senso proprio (c. 11);
- B. nel periodo intercorrente tra il 6 dicembre 2011 e il 31 dicembre 2013, ove trovi applicazione sia l'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sia l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011,
- i. ove il principio di sostanziale gratuità e il divieto di cumulo non siano applicabili per difetto anche di un solo elemento, sia esso soggettivo ovvero oggettivo, della fattispecie astratta descritta dalla disposizione, resterà comunque necessario verificare il rispetto del tetto retributivo;
 - ii. la disciplina del tetto retributivo dovrà essere comunque interpretata considerando la sostanza economica degli emolumenti, la natura dell'ente erogatore (amministrazione pubblica statale) e il titolo giuridico dell'emolumento (rapporto di lavoro autonomo o dipendente);
- C. nel periodo successivo al 1° gennaio 2014, ove trovi applicazione sia l'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sia l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 sia l'art. 1, cc. 471 e ss., della l. n. 147 del 2013,
- i. il riferimento agli emolumenti «*comunque denominati*» e ai «*gettoni di presenza erogati dalle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT*» amplia l'oggetto economico rilevante;
 - ii. per effetto del c. 472, anche l'ambito soggettivo viene esteso, venendo in rilievo anche gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici e delle autorità amministrative indipendenti.

In tale prospettiva, l'indennità di funzione dell'Assessore *regionale*, non derivando da un rapporto di lavoro subordinato instaurato con una pubblica amministrazione *statale*, pur costituendo un emolumento pubblico collegato all'esercizio di una funzione pubblica e posto a carico del bilancio regionale,

dovrà essere considerata ai fini della verifica del limite massimo onnicomprensivo, solo a far data dal 1° gennaio 2014.

Quanto agli **enti di diritto privato finanziati o vigilati da una pubblica amministrazione**, la sola forma privatistica non è sufficiente a escludere il rilievo dell'emolumento ai fini del rispetto dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011.

Ad avviso della Sezione, infatti, il dato testuale è infatti significativo sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la norma, nel disciplinare il computo cumulativo, se, da una parte, fa riferimento alle sole amministrazioni pubbliche statali, dall'altra, fa riferimento alle «*somme comunque erogate*» a carico del «*medesimo o di più organismi*». Di tutta evidenza, il riferimento agli «*organismi*» è lessicalmente più ampio rispetto a quello alle amministrazioni dotate di personalità giuridica. Esso, cioè, consente di attrarre nell'ambito oggettivo di applicazione della disposizione anche erogazioni provenienti da strutture, articolazioni o apparati organizzativi che, pur non costituendo autonomi soggetti di diritto, sono centri di imputazione organizzativa della spesa pubblica. La scelta del termine «*organismi*» denota, dunque, una volontà normativa orientata alla *sostanza finanziaria dell'erogazione*, più che alla qualificazione formale del soggetto erogatore.

In secondo luogo, la medesima conclusione è rafforzata dal riferimento alla «*pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno*». Anche tale inciso, ad avviso della Sezione, denota come il legislatore non avesse inteso circoscrivere il limite al trattamento stipendiale derivante da un unico rapporto di impiego, ma avesse piuttosto voluto intercettare il fenomeno del cumulo annuale di utilità economiche pubbliche, anche quando esse derivino da una pluralità di incarichi, funzioni o posizioni conferite dal medesimo centro organizzativo.

Sarà dunque onere dell'Amministrazione regionale verificare, in concreto, natura dell'ente, disciplina istitutiva, qualificazione dell'organo, inclusione nell'elenco ISTAT e fonte pubblica del compenso corrisposto all'Assessore, dovendo computare ai fini del rispetto del tetto retributivo i soli compensi erogati da organismi afferenti al livello di governo statale.

Da ultimo, venendo alle **tecniche di computo temporale degli emolumenti**, il tetto di cui all'art. 23-ter ha natura annuale. La verifica deve, quindi, essere compiuta in ragione d'anno, considerando i trattamenti dovuti o percepiti secondo i criteri applicabili alle diverse componenti.

Ne discende che l'Amministrazione deve adottare criteri di liquidazione prudenziali, idonei a evitare il superamento del limite annuale, ma non è possibile trasformare automaticamente il tetto annuo in un autonomo limite mensile rigido, ove ciò determini effetti non coerenti con la struttura annuale della disciplina.

Resta fermo che, qualora in corso d'anno intervengano cessazioni, nuove nomine o variazioni degli emolumenti, l'Amministrazione deve procedere a *conguagli* e *ricalcoli*, in modo da assicurare il rispetto del limite annuo effettivamente applicabile.

3.4. Sul rapporto, anche sotto il profilo temporale, tra l'indennità di funzione, il trattamento pensionistico e il tetto retributivo, anche in relazione al soggetto tenuto ad operare le eventuali decurtazioni

L'art. 1, c. 489, della l. n. 147 del 2013 dispone che «[a]i soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT [...] non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite fissato ai sensi dell'articolo 23-ter [...]. Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive. Sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi. Gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti».

L'interpretazione della disposizione mediante il **criterio letterale** impone di rilevare che la disposizione presenta un presupposto soggettivo specifico: il destinatario deve essere «già titolare» di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche. Non assume rilievo, cioè, l'astratto diritto a pensione, ma solo l'attuale titolarità del trattamento pensionistico.

Come chiarito anche dalla circolare n. 3 del 2014 del DFP, il perimetro degli enti erogatori è poi più ampio di quello dell'art. 23-ter originario, facendo la norma riferimento alle amministrazioni e agli enti compresi nell'elenco ISTAT e non solo alle pubbliche amministrazioni e agli «*organismi*» statali.

Inoltre, l'oggetto del cumulo è costituito dai «*trattamenti economici onnicomprensivi*» sommati al «*trattamento pensionistico*». Il testo non distingue dunque in base alla denominazione dell'emolumento e include espressamente nei trattamenti pensionistici anche i vitalizi conseguenti a funzioni pubbliche elettive. Ne deriva, pertanto, che l'indennità assessorile, in quanto erogata da amministrazione rientrante nel perimetro di

consolidamento ed avente natura di trattamento economico pubblico, concorre alla verifica del limite con il trattamento pensionistico.

È poi prevista una clausola di salvezza in relazione ai «*contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi*». Il tenore letterale della disposizione ne impone una interpretazione restrittiva: da una parte, sono fatti salvi soltanto i rapporti già in corso al 1° gennaio 2014 e soltanto fino alla scadenza naturale prevista, dall'altra, non sono coperti rinnovi, proroghe, nuovi conferimenti o modificazioni sostanziali successive degli incarichi già conferiti prima dell'entrata in vigore della disposizione.

L'interpretazione della disposizione mediante il **criterio funzionale** consente, inoltre, di individuare la *ratio* del c. 489 nella necessità di evitare che il cumulo tra pensione pubblica e nuovi trattamenti economici pubblici determini, a carico della finanza pubblica, un beneficio complessivo superiore al tetto previsto per i trattamenti in servizio.

La disposizione non incide sul diritto a pensione in sé, ma limita la possibilità per amministrazioni ed enti pubblici di erogare ulteriori trattamenti economici oltre la soglia massima complessiva.

Nel caso di specie, il criterio funzionale conferma la computabilità dell'indennità assessorile, poiché l'esclusione di un emolumento pubblico corrisposto per l'esercizio di una funzione di governo regionale determinerebbe un aggiramento della finalità di contenimento e di equità.

Al contempo, la funzione della norma non consente di disapplicare la clausola di salvezza, la quale risponde a un'esigenza di tutela dell'affidamento per contratti e incarichi già in corso. Tale clausola, però, proprio perché eccezionale rispetto al nuovo regime limitativo, non può essere estesa oltre il suo significato letterale.

Quanto alle modalità applicative, la ridetta circolare DFP n. 3 del 2014 specifica che

- «[...] per **trattamenti pensionistici** erogati da gestioni previdenziali pubbliche devono intendersi tutte le pensioni erogate nell'ambito di gestioni previdenziali obbligatorie, rimanendo pertanto **escluse solo le forme di previdenza complementare e integrativa**; nella definizione di trattamento pensionistico sono compresi anche i vitalizi, quali quelli derivanti da funzioni pubbliche elettive» (enfasi aggiunta);
- «[p]er **trattamento economico onnicomprensivo**, che si cumula con il trattamento pensionistico, devono intendersi gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, **le indennità** e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi o collaborazioni **a qualsiasi titolo**

conferiti a carico di uno o più organismi o amministrazioni comprese nel suddetto elenco ISTAT» (enfasi aggiunta).

L'indennità assessorile, in quanto trattamento economico connesso all'esercizio di una funzione pubblica e posto a carico della finanza pubblica regionale, concorre dunque pacificamente alla formazione del trattamento economico onnicomprensivo da cumulare con il trattamento pensionistico, ai fini della verifica del limite massimo.

Anche in questo caso, tuttavia, la verifica deve essere condotta in termini generali sul complesso dei trattamenti economici rilevanti, senza duplicare divieti già operanti, ma assicurando che il cumulo tra trattamento pensionistico ed emolumenti comunque denominati non ecceda il tetto di legge.

In ordine al **profilo temporale**, non può non rilevarsi come la disciplina dell'art. 1, c. 489, proprio in ragione dell'esplicitazione della clausola di salvezza dei rapporti non esauriti, si applichi, a far data dal 1° gennaio 2014, solo agli incarichi e ai trattamenti ricadenti nel suo ambito temporale di efficacia.

La clausola di salvezza relativa ai contratti e agli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza deve essere infatti interpretata in modo restrittivo, quale previsione di tutela dell'affidamento per rapporti già perfezionati prima dell'entrata in vigore della disciplina, e non come autorizzazione generale a rinnovare, prorogare o rimodulare incarichi in deroga al tetto. Ogni rinnovo, proroga, nuova nomina o nuovo conferimento resterà pertanto soggetto alla disciplina vigente al momento del relativo perfezionamento.

Da un punto di vista operativo, corre infine l'obbligo di richiamare ancora una volta quanto precisato dalla circolare del DFP n. 3 del 2014, al par. 3.3. (*I redditi pensionistici*), dove afferma che «[a]i fini della verifica del raggiungimento del limite, le amministrazioni devono operare **secondo il criterio di competenza per i trattamenti economici**, verificando quanto dovuto al dipendente, complessivamente in ragione d'anno, sia a titolo di trattamento per rapporto di lavoro subordinato, sia a titolo di corrispettivo per collaborazioni autonome e per incarichi (secondo quanto indicato nella circolare n. 8 del 2012), e **secondo il criterio della cassa per i trattamenti pensionistici**» (enfasi aggiunta).

Infine, in caso di superamento del limite derivante dal cumulo tra trattamento pensionistico e trattamento economico, è sempre la circolare del DFP n. 3 del 2014 ad individuare il soggetto tenuto alla decurtazione, affermando che «[q]ualora concorrano trattamenti pensionistici e altri trattamenti economici, nel caso di superamento del limite, **la riduzione dovrà essere operata**

dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non da quella che gestisce il trattamento previdenziale».

Si precisa, inoltre, che «[i]n presenza di una pluralità di incarichi e connessi trattamenti economici, che si cumulano al trattamento pensionistico, l'amministrazione che assume o che conferisce l'incarico prevalente in termini economici dovrà agire come soggetto di coordinamento nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte, operare la riduzione e curare le necessarie comunicazioni alle altre amministrazioni coinvolte, anche ai fini delle eventuali ulteriori riduzioni» (così, lett., DFP, circ., 18 marzo 2014, n. 3, par. 3.3; enfasi aggiunta).

In presenza di più trattamenti economici, l'amministrazione che eroga il trattamento economicamente prevalente dovrà dunque assumere funzioni di coordinamento, acquisendo le dichiarazioni dell'interessato, verificando le informazioni disponibili e curando le comunicazioni con le altre amministrazioni coinvolte, ferma la responsabilità di ciascun ente erogatore per la corretta applicazione della relativa disciplina.

Il criterio funzionale avvalora la coerenza di tale soluzione: poiché il diritto a pensione resta estraneo alla decurtazione, il contenimento deve operare sul trattamento economico aggiuntivo erogato dall'amministrazione conferente o datrice dell'incarico.

4. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'applicazione combinata dei criteri letterale e funzionale, nell'interpretazione delle disposizioni oggetto dei quesiti recati dall'istanza di parere della Regione, impone di mantenere distinti i quattro regimi quanto a presupposti ed effetti.

L'art. 5, c. 5, del d.l. n. 78 del 2010 (conv. dalla l. n. 122 del 2010) disciplina la sostanziale gratuità degli incarichi conferiti ai titolari di cariche elettive. Il suo presupposto soggettivo è la titolarità di una carica elettiva; il suo oggetto è l'*ulteriore* incarico conferito da un qualsivoglia ente indicato nell'elenco ISTAT; il suo effetto è la sostanziale gratuità dell'*ulteriore* incarico, salvo rimborso spese e gettoni nei limiti di legge.

L'art. 5, c. 11, del d.l. n. 78 del 2010 (conv. dalla l. n. 122 del 2010) disciplina il divieto di percepire più di un emolumento per chi sia eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo. Il suo presupposto non è la mera pluralità di incarichi, ma la partecipazione a organi di diversi livelli di governo; il suo effetto è la necessità di imporre all'eletto o al nominato la percezione di un solo emolumento.

L'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 (conv. dalla l. n. 214 del 2011) disciplina il tetto annuo onnicomprensivo dei trattamenti economici a carico delle finanze pubbliche. Esso non vieta in sé la pluralità di emolumenti, ma ne limita l'importo complessivo annuo. Opera, pertanto, anche quando non ricorrano i presupposti della sostanziale gratuità o del divieto di cumulo, purché i trattamenti rientrino nel suo perimetro soggettivo e oggettivo.

L'art. 1, c. 489, della l. n. 147 del 2013 disciplina il concorso del trattamento pensionistico pubblico al medesimo tetto retributivo. Esso estende la verifica alla somma tra pensione pubblica e trattamenti economici onnicomprensivi erogati da un qualsivoglia ente inserito nell'elenco ISTAT.

Conclusivamente, la Sezione ritiene che:

- la carica di Assessore regionale conferita mediante nomina fiduciaria non è, di per sé, assimilabile alla nozione di "titolare di carica elettiva" ai fini dell'art. 5, c. 5, del d.l. n. 78 del 2010, salvo che il soggetto nominato rivesta anche una carica elettiva;
- l'Assessore regionale nominato rientra, invece, nella categoria dei soggetti "nominati" in un organo di governo, rilevante ai fini dell'art. 5, c. 11, qualora ricorrano gli ulteriori presupposti della partecipazione a organi appartenenti a diversi livelli di governo;
- la nozione di «*organi appartenenti a diversi livelli di governo*» deve essere riferita agli organi di governo dei livelli istituzionali dell'ordinamento e non può essere automaticamente estesa a qualsiasi incarico presso enti di diritto privato vigilati o finanziati da amministrazioni pubbliche;
- l'incarico apicale o commissariale presso una fondazione o altro ente di diritto privato vigilato da un'amministrazione statale non integra, per ciò solo, un incarico in organo appartenente a diverso livello di governo ai sensi dell'art. 5, c. 11;
- l'art. 5, cc. 5 e 11, del d.l. n. 78 del 2010 e l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011 operano su piani distinti e possono trovare applicazione *concorrente*, nel senso che il primo disciplina la sostanziale gratuità di incarichi conferiti a titolari di cariche elettive (c. 5) e disciplina il divieto di cumulo tra emolumenti corrisposti da organi di diversi livelli di governo (c. 11), mentre il secondo opera quale limite massimo annuo onnicomprensivo dei trattamenti economici rilevanti e trova applicazione anche laddove il primo non produca i propri effetti;
- l'indennità di funzione dell'Assessore regionale, in quanto emolumento pubblico correlato all'esercizio di una funzione pubblica e posto a carico del bilancio regionale, deve essere computata ai fini della verifica del tetto retributivo onnicomprensivo, solo a far data dal 1° gennaio 2014,

ossia a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, cc. 471 e ss., della l. n. 147 del 2013;

- i compensi percepiti presso enti di diritto privato finanziati o vigilati da una pubblica amministrazione potranno essere esclusi dal computo ai fini del rispetto del tetto retributivo solo laddove l'Amministrazione regionale verificati, in concreto, natura dell'ente, disciplina istitutiva, qualificazione dell'organo, inclusione nell'elenco ISTAT e fonte pubblica del compenso corrisposto, escluda, sotto la propria responsabilità, l'ascrivibilità dell'ente agli organismi afferenti al livello di governo statale;
- il tetto retributivo è annuale; l'Amministrazione deve adottare modalità di liquidazione e verifica idonee a evitare il superamento del limite, anche mediante conguagli, ma non può prescindere dalla dimensione annuale della disciplina;
- ai fini dell'art. 1, c. 489, della l. n. 147 del 2013, l'indennità assessorile concorre, in linea generale, alla formazione del trattamento economico onnicomprensivo da cumulare con il trattamento pensionistico pubblico, inclusi eventuali vitalizi derivanti da funzioni pubbliche elettive;
- la clausola di salvezza degli incarichi in corso deve essere interpretata restrittivamente, con riferimento agli incarichi già perfezionati prima dell'entrata in vigore della disciplina e sino alla loro naturale scadenza, senza estensione a rinnovi, proroghe o nuovi conferimenti;
- l'eventuale decurtazione deve essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico, non dall'ente previdenziale; in presenza di più trattamenti economici, l'amministrazione che eroga quello economicamente prevalente assume il ruolo di coordinamento, ferme le responsabilità di ciascun ente erogatore.

Resta rimessa alla Regione, nell'esercizio della propria responsabilità amministrativa e contabile, la concreta applicazione dei principi sopra esposti alle singole posizioni soggettive, previa acquisizione delle dichiarazioni degli interessati e puntuale verifica della natura degli incarichi, degli enti erogatori, della fonte degli emolumenti e dell'eventuale inclusione degli enti nel perimetro ISTAT rilevante.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini di cui alla parte motiva.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Giunta regionale della Regione Campania.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 23 giugno 2026.

Il Relatore
Dott. Ilvio Pannullo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Dott. Massimo Gagliardi
(firmato digitalmente)

Depositato in data 25 giugno 2026
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Dott. Giuseppe Imposimato
(firmato digitalmente)