



**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 23 maggio 2017 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota del 15 maggio 2017, con la quale il Presidente di Regione Lombardia ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Presidente di Regione Lombardia ha posto alla Sezione una serie di quesiti inerenti l'ambito di operatività del divieto di incarico retribuito di cui all'art. 5 comma 9 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 con riferimento ad alcuni organismi regionali - "Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici" (l.r. 17/2015, art. 13), "Comitato per la verifica del corretto

funzionamento delle strutture sottoposte al Presidente e alla Giunta regionale” (l.r. 20/2008 art. 20) e “Comitato Tecnico Consultivo” (l.r. 32/2008 art. 4) – chiedendo, in particolare se:

- 1) I compiti di ciascuno dei suddetti Comitati danno o non danno “luogo di fatto a incarichi di studio o consulenza” e conseguentemente i rispettivi componenti sono assoggetti o esclusi dall’applicazione dell’art. 5, comma 9 d.l. 6 luglio 2012 n. 95?
- 2) I componenti già lavoratori privati o pubblici ora in quiescenza nominati nei suddetti Comitati possono ricoprire l’incarico solo a titolo gratuito?
- 3) I componenti, fruitori di trattamento di pensione da lavoro autonomo, nominati nei suddetti Comitati devono essere annoverati tra i lavoratori pubblici o privati in quiescenza o sono comunque esclusi dall’applicazione delle disposizioni che ci occupano?

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**1.** Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

**1.1.** La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Presidente della regione.

**1.2.** La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di “contabilità pubblica” strumentale all’esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

**2.** Come sopra premesso, la richiesta di parere in esame verte sull’ambito di operatività del divieto di incarico retribuito di cui all’art. 5 comma 9 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95. Tale norma testualmente prevede che *“è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, 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, dalla 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”.*

**2.1.** Come rappresentato nella richiesta di parere, i dubbi interpretativi sono sorti, in particolare, in riferimento a tre diversi Comitati costituiti con le seguenti disposizioni di legge regionale:

1) Legge Regionale 24 giugno 2015, n. 17 - Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità

*Art. 13 (Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici) 1. Ai fini di vigilare sulla trasparenza degli appalti e sulla fase esecutiva del contratto, anche per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata, con particolare riferimento alle attività di competenza degli enti del sistema regionale, connesse a iniziative di carattere nazionale e internazionale quali EXPO 2015, compreso il dopo EXPO 2015, è istituito, presso la Giunta regionale, il Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici, di seguito denominato 'Comitato', con il compito di monitorare la trasparenza e il rispetto della normativa vigente in materia di contratti di lavori, servizi e forniture e degli investimenti pubblici. 2. Il Comitato è formato da sei componenti nominati secondo le seguenti modalità: a) tre componenti nominati dalla Giunta regionale ai sensi della legge regionale 10 dicembre 2008, n. 32 (Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione), scelti tra esperti in possesso dei necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore dei contratti pubblici che diano, altresì, garanzia di assoluta indipendenza. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della l.r. 32/2008, un componente è indicato dalle minoranze consiliari, secondo le modalità stabilite dal Regolamento generale del Consiglio regionale; b) due componenti nominati dal Consiglio regionale ai sensi della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 25 (Norme per le nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale), scelti tra esperti in possesso dei necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore dei contratti pubblici che diano, altresì, garanzia di assoluta indipendenza, di cui uno espressione delle minoranze consiliari; c) un componente nominato dalla Giunta regionale, scelto tra i dipendenti regionali esperti nel settore dei contratti pubblici. 3. Il Comitato è nominato all'inizio di ogni legislatura entro centottanta giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale. Il Presidente della Regione, concluse le procedure di cui al comma 2, provvede, con proprio decreto, alla costituzione del Comitato. 4. Non possono rivestire il ruolo di componenti del Comitato e, se già nominati, decadono, coloro i quali siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti nei titoli II e III del libro secondo del codice penale.*

*5. Il Comitato ha il compito specifico di: a) raccogliere tutte le informazioni e i dati utili alle finalità previste dal comma 1 e alla valutazione della trasparenza, della legalità, della prevenzione e del contrasto alla criminalità organizzata nell'intero iter procedimentale dei contratti pubblici della Regione e degli enti del sistema regionale, monitorando anche i dati relativi al contenzioso, e provvedendo alla relativa*

raccolta e alla elaborazione dei dati informativi; b) assicurare il necessario supporto informativo alla Regione e agli enti del sistema regionale segnalando eventuali problematiche e criticità, promuovendo, inoltre, forme di comunicazione diretta con la cittadinanza anche attraverso il sito internet della Regione; c) relazionare semestralmente, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, circa la propria attività, al Consiglio regionale e alla Giunta regionale, anche attraverso la presentazione di un 'Rapporto informativo sui contratti pubblici in Regione Lombardia'; d) collaborare con il Consiglio regionale e la Giunta regionale per l'individuazione e la diffusione di linee guida, buone pratiche e modalità finalizzate a semplificare, migliorare e rendere trasparenti le attività della stazione unica appaltante regionale e degli operatori del settore, con l'obiettivo ultimo di prevenire e contrastare il fenomeno dell'organizzazione criminale; e) svolgere attività di studio, ricerca e indagine relativamente agli ambiti di attività di cui alla presente legge anche promuovendo l'istituzione presso gli uffici regionali di una piattaforma informatica dei contratti pubblici per la raccolta dei dati e accessibile da parte degli utenti preposti, tramite credenziali certificate; f) comunicare all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalla Regione Lombardia, in qualità di amministrazione aggiudicatrice; g) curare l'elaborazione di prospetti statistici relativi almeno ai contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di rilevanza comunitaria e ai contratti pubblici di lavori, forniture e servizi nei settori cd. speciali. 6. La Regione promuove anche presso gli enti del sistema regionale le linee guida per la Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. 7. Il Comitato opera in stretto coordinamento con le competenti strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale e può avvalersi delle eventuali banche dati informatizzate riguardanti la materia d'interesse, disponibili presso le strutture della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale. 8. Il Comitato può, altresì, elaborare documenti e segnalazioni da inoltrare al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere di cui all'articolo 180 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nonché alla sezione specializzata dello stesso, istituita presso la Prefettura di Milano ai sensi dell'articolo 3- quinquies del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee) convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. 9. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, stabilisce le modalità attuative del presente articolo.

2) Legge Regionale 7 luglio 2008, n.20

*Art. 20 (Attività ispettiva e di controllo interno) 1. Il Presidente della Giunta e gli assessori, nell'ambito delle rispettive competenze, si avvalgono di uno specifico comitato per la verifica del corretto funzionamento delle strutture sottoposte, e in particolare: a) dei costi di funzionamento e dei rendimenti; b) della corretta gestione delle risorse assegnate; c) dell'imparzialità e dell'efficienza dei procedimenti di competenza. Il comitato assicura altresì le verifiche previste dall'articolo 3, comma 1, lettera e). 2. Il comitato è costituito con provvedimento della Giunta regionale, dura in carica fino a metà legislatura ed è eventualmente rinnovabile fino al termine della stessa; con lo stesso provvedimento ne è definita la composizione, prevedendo la partecipazione di dipendenti regionali e assicurando la prevalenza di soggetti esterni, esperti nel controllo di gestione e nell'attività ispettiva. 3. Il provvedimento di costituzione del comitato individua e assegna il contingente di personale di cui può avvalersi, nonché il componente che lo presiede. La Giunta regionale delibera il programma annuale di attività del comitato entro il 31 dicembre di ogni anno, includendovi prioritariamente le verifiche proposte dal comitato. 4. L'attività del comitato si sviluppa in raccordo con l'Organismo indipendente*

*di valutazione della performance di cui all'articolo 30 e si esplica anche su sollecitazione degli amministratori di cui al comma 1. Il comitato risponde direttamente al Presidente della Giunta regionale e alla Giunta. Al termine di ogni intervento il presidente del comitato redige la relazione che trasmette all'Organismo indipendente di valutazione della performance, all'assessore, che ha richiesto l'intervento, e al Presidente della Giunta. La relazione, oltre a mettere in evidenza i fatti e i comportamenti riscontrati, deve contenere suggerimenti in ordine ad azioni migliorative. 5. I componenti del comitato hanno accesso ai documenti amministrativi e possono chiedere oralmente o per iscritto informazioni e copie di atti e documenti ai responsabili delle strutture sottoposte ad indagine. 6. Qualora l'attività di cui ai commi precedenti porti ad evidenziare risultati negativi imputabili ad incapacità gestionale, negligenze, gravi omissioni comportanti anche danni per l'amministrazione o per gli utenti della stessa, la Giunta regionale dispone i conseguenti provvedimenti, non escluso il collocamento a disposizione dei dirigenti e direttori responsabili per la durata massima di un anno, con la conseguente perdita della retribuzione di risultato, fatta salva l'adozione di eventuali altre misure previste dalle normative vigenti. 7. Il Presidente del comitato, al termine di ciascuna verifica, informa il Segretario generale della Presidenza dell'esito dell'esame effettuato e dei correttivi proposti. Il comitato dei controlli riferisce semestralmente entro il 20 giugno e il 20 dicembre sugli esiti dell'attività svolta con relazione del suo Presidente indirizzata al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale, il quale lo trasmette alle commissioni competenti, e al Presidente dell'Organismo indipendente di valutazione.*

3) Legge Regionale 10 dicembre 2008, n. 32 (Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione)

*Art. 4 (Comitato tecnico consultivo) 1. E' istituito il Comitato tecnico consultivo ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale) con il compito di esprimere, sulle candidature, parere non vincolante circa il possesso dei requisiti laddove previsti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti istitutivi degli organismi per i quali si deve provvedere alle nomine e alle designazioni, nonché in ordine alla sussistenza di eventuali cause di esclusione, incompatibilità e conflitto di interesse. 2. Il Comitato è composto da non più di cinque membri di comprovata professionalità ed indipendenza. 3. E' garantita la presenza nel comitato di entrambi i sessi.*

3. Venendo direttamente *in medias res*, essendo la *ratio* e l'inquadramento sistematico della disposizione in esame già stata esaminata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis* Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato deliberazione n. 7/2015) e da circolari interpretative della Presidenza del Consiglio (n. 6/2014 e n. 4/2015), che l'Amministrazione istante conosce e pone, peraltro, a base della richiesta di parere in esame, appare, dunque, dirimente valutare l'*ubi consistam* degli incarichi di studio o consulenza, il cui configurarsi fa scattare l'applicazione della disciplina limitativa in esame. Come già messo in evidenza dalla Presidenza del Consiglio, infatti, non è sufficiente, al fine di escludere l'applicabilità della predetta disciplina, che l'incarico si sostanzia nella "partecipazione a commissioni consultive e comitati scientifici o tecnici" (circolare n. 6/2014), ma è necessario che non dia neppure "luogo di fatto a incarichi di studio o consulenza o equiparabili a incarichi direttivi o dirigenziali".

L'Amministrazione istante, correttamente, esclude che le previsioni legislative regionali configurino incarichi equiparabili a incarichi direttivi o dirigenziali, mentre, come detto, permane la difficoltà in merito alla possibilità di sussumere i predetti rapporti nel *genus* "studio o consulenze".

**3.1.** Al riguardo appare ancora attuale l'insegnamento delle Sezioni riunite in sede di controllo (Linee di indirizzo approvate con deliberazione n. 6/2005), secondo cui:

- *"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 ... riguardano le richieste di pareri ad esperti"*.

Nella medesima deliberazione viene fornita anche la seguente esemplificazione delle prestazioni che rientrano nella previsione normativa:

- *"studio e soluzione di questioni inerenti all'attività dell'amministrazione committente"*;

- *"prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressione di giudizi"*;

- *"consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione"*;

- *"studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi"*.

**3.2.** Le funzioni affidate ai predetti Comitati regionali appaiono riconducibili nelle *species* individuate dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la conseguente sussumibilità delle relative attività nel *genus* "studio o consulenze". Ne deriva, dunque, in riferimento agli specifici quesiti *sub* 1) e 2) posti dall'Amministrazione regionale, che i componenti dei suddetti Comitati sono assoggettati all'applicazione dell'art. 5, comma 9 d.l. 6 luglio 2012 n. 95 e i componenti già lavoratori privati o pubblici ora in quiescenza nominati nei suddetti Comitati possono ricoprire l'incarico solo a titolo gratuito.

**3.3.** Per quanto riguarda, infine, il quesito *sub* 3) non si rinvengono argomentazioni a carattere sistematico che consentano di differenziare la posizione dei componenti dei predetti Comitati fruitori di trattamento di pensione da lavoro autonomo, essendo la norma in esame finalizzata a limitare il conferimento di determinati incarichi a soggetti che già godono di un trattamento di quiescenza. Come, infatti, già osservato da altra Sezione di questa Corte (Sez. reg. controllo Puglia, n. 193/PAR/2014), *"il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici (quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza"*. In questo senso, del resto, il Consiglio di Stato ha già avuto modo di evidenziare come la *ratio* della disposizione in esame *"è evidentemente di favorire l'occupazione giovanile"*, vietando, dunque, *"alle amministrazioni pubbliche di attribuire incarichi di studio e di*

*consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza ... tali incarichi sono consentiti solamente a titolo gratuito, e per un periodo non superiore ad un anno” (sentenza n. 4718/2016).*

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

**Il Relatore**  
(dott. Giovanni Guida)

**Il Presidente**  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 24 maggio 2017  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)