



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 5 novembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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", in particolare l'articolo 7, comma 8;

Vista la nota del giorno 21 ottobre 2019, con la quale il Sindaco del Comune di Maccagno con Pino e Veddasca 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. Marcello Degni;

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Maccagno con Pino e Veddasca, dopo una illustrazione di alcuni precedenti interventi ermeneutici della corte dei Conti e del Dipartimento della Funzione pubblica, ha richiesto un parere alla Sezione ponendo tre quesiti:

- 1) "se sia possibile conferire incarichi negli organi di governo degli enti e società controllate da pubbliche amministrazioni, con corresponsione del relativo compenso, a coloro già titolari di pensione e collocati in quiescenza";
- 2) "con riguardo ai lavoratori autonomi, cui la norma non dovrebbe applicarsi in quanto fa espresso riferimento solo ai soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, se sia possibile conferire l'incarico con possibilità di percepimento dell'indennità di carica, anche se il soggetto è in pensione e collocato in quiescenza"
- 3) "con riguardo a tali lavoratori autonomi se in tale categoria possono rientrare i Segretari Comunali".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica della ammissibilità della richiesta di parere
 - 1.1. Soggettiva. Sotto il profilo soggettivo il parere è ammissibile in quanto richiesto dal sindaco pro-tempore del comune.
 - 1.2. Oggettiva. Sotto il profilo oggettivo la facoltà di richiedere pareri risulta inoltre legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica. La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della

Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana. Ciò nella consapevolezza che la richiesta di parere alla Corte scaturisca comunque da una esigenza specifica dell'ente riscontrata nello svolgimento della sua attività discrezionale. Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

1.3. Nel caso in esame la richiesta risponde ai requisiti di cui al punto precedente e può pertanto essere trattata nel merito.

2. Merito.

- 2.1. La questione della possibilità di conferire incarichi a titolari di pensione già collocati in quiescenza è stata oggetto di numerose pronunce della Corte, peraltro conosciute e richiamate dal comune nella richiesta di parere.
- 2.1.1. Il legislatore è intervenuto sul tema in tre momenti distinti, con differenti finalità. Nel 2012, con l'intento di contrastare la prassi delle amministrazioni che conferivano incarichi ai dipendenti collocati in quiescenza, come si evince dall'originaria formulazione della norma in questione (articolo 5, comma 9 del decreto-legge 95 del 2012), che sanciva il divieto *“attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza”*. La ratio della richiamata disposizione è evidente, come chiarisce la deliberazione 66 del 2018 della Sezione Piemonte: il divieto era circoscritto, sul piano soggettivo *“ai soli dipendenti pubblici appartenenti al medesimo ruolo che avessero già svolto funzioni ed attività analoghe nell'ultimo anno prima del collocamento in quiescenza, e, sul piano oggettivo, ai soli incarichi di studio e consulenza”*.
- 2.2. Con la novella normativa del 2014 (articolo 6 del decreto-legge 90 del 2014, rubricato *“Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza”*) il legislatore, *“con il chiaro intento di realizzare risparmi di spesa”* (Sez. Piemonte 66/2018), estende la latitudine soggettiva del divieto ai *“soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”*. Sotto il profilo oggettivo il divieto è esteso a *“incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni [pubbliche] 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”*. Si introduce in questo contesto la possibilità di attribuzione limitata a titolo gratuito (*“Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione”*).
- 2.3. Nel 2015 viene introdotto un temperamento nella limitazione degli incarichi gratuiti: resta il limite di un anno e l'impossibilità di proroghe e rinnovi per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, mentre si consente per gli altri la possibilità di conferimento, senza limiti, purché a titolo gratuito. (*“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”).

- 2.4. La ricostruzione normativa consente di rispondere negativamente, senza ulteriori indugi, al primo quesito: non è possibile conferire incarichi negli organi di governo degli enti e società controllate da pubbliche amministrazioni, con corresponsione del relativo compenso, a coloro già titolari di pensione e collocati in quiescenza. È ammesso esclusivamente, senza proroghe o rinnovi, il conferimento gratuito per un anno.
- 2.5. La locuzione utilizzata dal legislatore per delimitare l’ambito soggettivo della disposizione, nella riformulazione richiamata al punto 2.2 è “soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”. L’uso del termine “lavoratori” e non “dipendenti” va interpretato “proprio al fine di comprendere tutti i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, a prescindere dall’attività lavorativa svolta prima di essere collocati in quiescenza, in coerenza, peraltro, con la ratio della disposizione di conseguire risparmi di spesa” (Sez. Piemonte 66/2018). In senso analogo la pronuncia della Sezione Puglia (193/2014) dove si afferma che “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”. *Ad adiuvandum* si possono richiamare altre pronunce delle sezioni di controllo (da ultimo riepilogate nella deliberazione di questa sezione numero 405 del 22 ottobre 2019), che hanno specificato le molteplici direzioni della latitudine soggettiva della disposizione in esame. Oltre alla più volte citata 66/2918 del Piemonte, il riferimento è “all’applicabilità ad incarichi retribuiti di staff conferiti a personale in quiescenza ai sensi dell’art. 90 del TUEL (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 27/2016; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR), alla qualificazione della stessa condizione giuridica di “quiescenza” ai fini dell’operatività della norma (su cui si rinvia alle

deliberazioni di questa Sezione n. 148/2017/PAR, n. 180/2018/PAR e n. 28/2019/PAR)”.

- 2.6. Non è pertanto condivisibile l’inciso riportato nel secondo quesito per cui “la norma non dovrebbe applicarsi in quanto fa espresso riferimento solo ai soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza” e di conseguenza la risposta allo stesso non può che essere negativa, per le medesime motivazioni del precedente.
- 2.7. Il terzo quesito è assorbito dal precedente in quanto i segretari comunali in quiescenza, essendo anch’essi riconducibili nell’ambito dei lavoratori, non possono essere destinatari di incarichi dirigenziali e direttivi remunerati. Sotto questo profilo la distinzione tra il rapporto di servizio che il segretario comunale ha con l’ente locale e il rapporto di lavoro dipendente che intercorre invece con lo Stato attraverso il ministero dell’Interno non rileva, in quanto prevale la condizione di dipendente in quiescenza.

PQM

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
20 novembre 2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)