



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 12 febbraio 2025

composta dai magistrati

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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



CORTE DEI CONTI

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2024;

Vista la nota del 20 gennaio 2025, acquisita in data 21 gennaio 2025 al protocollo di questa Sezione al n. 275, con cui il Sindaco del Comune di Larino ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 5/PRES/2025 dell'11 febbraio 2025, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 12 febbraio 2025, la camera di consiglio per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Referendario Emanuele Petronio;

IN FATTO

In data 20 gennaio 2025, con nota protocollo n. 1089, è pervenuta dal Comune di Larino (Cb), tramite l'applicativo *"Centrale pareri"*, richiesta di parere, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 275 del 21 gennaio u.s., con riferimento alla possibilità di conferire un incarico retribuito a personale collocato in quiescenza. Il Sindaco, in particolare, ha descritto nel dettaglio la dotazione organica del Servizio Urbanistica e Ambiente, composto da tre istruttori tecnici, di cui due assunti a tempo indeterminato con decorrenza 1° giugno 2024, mentre l'altra unità è titolare di un contratto a tempo determinato e parziale, con scadenza 28 febbraio p.v..

Nella richiesta è stato riferito, inoltre, che il Responsabile del suddetto Servizio, collocato a riposo in data 31 dicembre 2024 per raggiungimento dell'età pensionabile, ha manifestato la propria disponibilità a fornire attività di mera condivisione (più in particolare indicate come formazione operativa, affiancamento, supporto e assistenza al personale neoassunto) per il periodo di un anno.

Ciò premesso, il Sindaco ha chiesto di conoscere l'avviso della Corte in merito all'effettiva *“sussistenza del divieto sancito dall'articolo 25 della legge 724/1994 per incarico retribuito a dipendente titolare di pensione, da affidare da parte dell'Amministrazione di provenienza, con cui lo stesso abbia avuto rapporti di lavoro o impiego nei 5 anni precedenti a quelli di cessazione, per espletamento di attività di supporto, affiancamento e assistenza a personale neoassunto, per il periodo di un anno e con un compenso di circa di euro 28.000,00”*.

IN DIRITTO

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una nuova funzione di consulenza, che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali, quale ulteriore esplicazione delle *“forme di collaborazione”* tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione di cui all'articolo 7, comma 8, della citata legge deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali, di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Si può, pertanto, affermare che la funzione consultiva attiene all'interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del *“buon andamento”*, ai sensi dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

In via preliminare, occorre verificare l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo che sul versante oggettivo.

1. Sull'ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere al vaglio della Sezione deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Larino, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L..

2. Sull'ammissibilità oggettiva

Quanto al profilo di ammissibilità in senso oggettivo, occorre, in primo luogo, verificare se la richiesta rientri nel concetto di contabilità pubblica e/o nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dal citato articolo 7, comma 8, ai sensi del quale gli enti legittimati possono richiedere la suddetta *"collaborazione [...] ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La giurisprudenza contabile, a più riprese, ha avuto modo di precisare che l'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"* (ex multis, Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54; Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27 del 2011; Sezioni delle Autonomie deliberazioni nn. 24 del 2019 e 11 del 2020).

È stato evidenziato che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere *"qualsivoglia attività degli enti, che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria"*, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*. In particolare, *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di*

collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) [...] estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica [...] possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle [...] statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio" (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione 10 febbraio 2014, n. 3, ha individuato, tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"l'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*.

In altri termini, secondo consolidato orientamento, la funzione consultiva è tesa alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica; non può trattare fatti gestionali specifici, né può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR), né interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG). Invero, *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24 del 2019).

La funzione consultiva della Corte dei conti incontra, dunque, un limite nell'impossibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, essendo di esclusiva competenza e responsabilità dell'autorità che la svolge.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve essere ritenuta ammissibile, atteso che la

questione prospettata concerne un dubbio interpretativo riferibile a limiti e divieti previsti da una norma strumentale anche al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, nella specie con riferimento al personale, nell'ambito delle più generali finalità di finanza pubblica, così come, tra l'altro, recentemente, sancito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2022/QMIG del 26 luglio 2022.

In tal senso depone anche la giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato come la spesa per il personale *“per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 61 del 2011).

Ad ogni modo, devono essere espunti dal quesito gli specifici riferimenti al momento di cessazione del dipendente dal servizio, alla concreta durata dell'incarico da conferire e alla specifica misura del compenso da corrispondere al dipendente in quiescenza.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio può procedere al suo esame nel merito.

3. Merito.

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la richiesta di un parere sulla perimetrazione del divieto di conferimento di incarichi a soggetti titolari di trattamento pensionistico, questione che può essere dipanata solo previa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

A tali riguardi, deve notarsi che il vigente art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella L. n. 135/2012, sancisce che *“è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, (...) 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 (...)".

Lo scopo della novella normativa risponde, secondo la giurisprudenza più autorevole, oltre che al contenimento della spesa pubblica, anche all'esigenza di favorire il ricambio generazionale e a contenere i fenomeni corruttivi all'interno delle Amministrazioni pubbliche (Corte cost., sentenza n. 124/2017).

Sulla portata di tale disposizione normativa sono intervenute due circolari della Funzione Pubblica (in particolare, la circolare n. 6/2014, integrata dalla circolare n. 4/2015), le quali hanno sottolineato che *"la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (...). Gli incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati"*. Anche la Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ha puntualizzato che *"il divieto (...), in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio della stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia"* (cfr. delibera SCCLEG 23/2014/PREV).

L'interpretazione restrittiva della disposizione normativa è, peraltro, giustificata dall'esigenza di evitare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze Corte cost. n. 566 del 1989, n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013).

In materia è intervenuta anche la pronuncia della Corte di giustizia 2 aprile 2020, C-670/18, *CO c. Comune di Gesturi*, che ha ritenuto che la limitazione dei diritti dei soggetti in quiescenza prevista dalla citata disposizione non sia contraria al principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/CE purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. La Corte ha precisato, in particolare, che tale discriminazione, se può trovare giustificazione nel perseguimento di un obiettivo di politica dell'occupazione giovanile, non può essere giustificata soltanto alla luce dell'esigenza di contenere la spesa pubblica, in quanto detto obiettivo può influire sulla natura e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate (Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 66 /2023/PAR).

Sulla portata del citato divieto normativo sono intervenute, poi, numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le quali hanno, fra l'altro, ritenuto legittimo il conferimento di un incarico a personale in quiescenza per lo svolgimento di funzioni di *staff* al Sindaco, ai sensi dell'art. 90 TUEL, purché il medesimo non abbia ad oggetto l'espletamento di funzioni dirigenziali, direttive, di studio o di consulenza (cfr. Sez. reg. contr. Liguria 27/2016/PAR; Sez. reg. contr. Basilicata 38/2018/PAR Sez. reg. contr. Lombardia 126/2022/PAR).

Orbene, per rispondere al quesito posto dall'Amministrazione, occorre verificare se l'attività retribuita che si vuole intestare al soggetto posto in quiescenza e già dipendente della stessa Pubblica amministrazione risponda o meno ad una delle fattispecie contemplate dal divieto, a prescindere dal *nomen juris* in concreto attribuito dalla stessa all'incarico conferito (cfr., tra le altre, Sez. reg. contr. Sardegna 139/2022/PAR).

Con riguardo al primo aspetto, l'Amministrazione ha sostenuto che il funzionario in quiescenza del quale intenderebbe avvalersi sarebbe utilizzato per

svolgere attività di “formazione operativa” (sul presupposto che la formazione teorica non sia necessaria, essendo le competenze del dipendente state già valutate in sede di assunzione dello stesso) e “affiancamento, supporto e assistenza”, ossia di attività volte ad illustrare al dipendente neoassunto, che non abbia una pregressa esperienza “sul campo” nell’esercizio di funzioni analoghe a quelle che è chiamato a svolgere presso l’ente, le modalità operative di svolgimento delle mansioni assegnatigli.

Deve, pertanto, stabilirsi se tali attività siano ricomprese (con conseguente assoggettamento al divieto) o meno nelle fattispecie enumerate dalla disposizione in esame (incarichi di studio, incarichi di consulenza, incarichi dirigenziali, incarichi direttivi, cariche in organi di governo delle amministrazioni e in enti e società da esse controllati).

In ordine a tale qualificazione sono rinvenibili plurimi precedenti (Sez. reg. contr. Basilicata, n. 38/2018/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 126/2022/PAR; Sez. reg. contr. Liguria, n. 66 /2023/PAR e Sez. reg. contr. Lazio, n. 88/2023/PAR) nei quali, sul presupposto del richiamato carattere tassativo delle fattispecie contemplate dall’art. 5, co. 9, decreto-legge n. 95/2012, è stato *“escluso che l’attività di “supporto, affiancamento e assistenza” rientri nell’ambito di applicazione della disposizione in parola, nei limiti in cui detta attività di “assistenza” (consentita) si diversifichi da quelle di studio e di consulenza (vietate)”* (Sez. reg. contr. Liguria, n. 66 /2023/PAR). Si deve trattare, in altri termini, di un’attività di assistenza *“che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche, e che non rientri nelle ipotesi di contratto d’opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e ss. del codice civile”* (Sez. reg. contr. Lazio, n. 88/2023/PAR), non essendo destinata a confluire in una relazione illustrativa che descriva i risultati dello studio e le soluzioni proposte, né implicando la formulazione di un giudizio da parte di un esperto di comprovata esperienza. Nella fattispecie in esame, il Collegio ritiene che non vi siano ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza richiamata.

Per le motivazioni esposte, deve, quindi, concludersi che gli incarichi riferibili alle attività di *“formazione operativa, affiancamento, supporto e assistenza”* non possono essere ritenuti assimilabili agli incarichi vietati dalla norma citata (*“incarichi di studio e consulenza”, “incarichi dirigenziali o direttivi”* e *“cariche in organi di governo”*) se effettivamente caratterizzati della mera condivisione, in favore di personale neoassunto e per un periodo di tempo circoscritto, dell’esperienza maturata dal soggetto in quiescenza nell’esercizio delle mansioni in precedenza affidategli.

Per completezza, infine, la Sezione non può esimersi dal rilevare come il conferimento di un incarico avente le caratteristiche descritte nell’istanza di parere in esame debba in ogni caso rispettare, come già rilevato nei precedenti citati, anche i limiti posti dall’art. 7, co. 6, d.lgs. n. 165/2001.

4. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo. È, pertanto, possibile riscontrare la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Larino nei termini sopra indicati.

PER QUESTI MOTIVI

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Larino.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all’Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, in Campobasso, del 12 febbraio 2025.

L’Estensore
(Emanuele Petronio)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in Segreteria alla data del protocollo digitale

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)