



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 66/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 24 maggio 2018 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario Alì	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Torino** formulata con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 23 aprile 2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Torino, dopo una breve illustrazione di alcuni precedenti interventi ermeneutici della Corte dei Conti e del Dipartimento della funzione pubblica, ha chiesto:

- 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 che nell'incarico di destinazione non abbiano ancora completato i presupposti anagrafici per la posizione di quiescenza;
- 2) con riguardo ai lavoratori autonomi, cui la norma non sia applicata 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 successivamente al compimento del 70 anno di età, ove la cassa di previdenza sia diversa da INPS.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Torino è ammissibile in quanto proviene dal sindaco che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in tema di

conferibilità di incarichi da parte di soggetti pubblici. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunite nella deliberazione n. 54 del 2010 hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione "dinamica" di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

Esula, invece, dalla materia della contabilità, anche latamente intesa, l'analisi degli aspetti previdenziali illustrati nel quesito, che coinvolgono valutazioni in merito alla individuazione dei limiti di età pensionabile in relazione alle diverse tipologie di lavoratori e datori di lavoro.

L'attività consultiva, peraltro, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (ex multis deliberazione n. 131/2016; n. 55/2016; n. 30/2016; n. 12/2016; n. 10/2016), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare 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 della Corte quale organo magistratuale. Parimenti l'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei Conti o di altra Autorità giudiziaria, previene qualunque interferenza in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali.

MERITO

L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, nella sua attuale formulazione, vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza:

- incarichi di studio e di consulenza,
- incarichi dirigenziali o direttivi,
- cariche in organi di governo delle amministrazioni o degli enti e società controllati.

Il divieto non è, tuttavia, assoluto in quanto la norma ne consente l'attribuzione a titolo gratuito e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, introduce un limite di durata di un anno, vietando sia la proroga che il rinnovo.

Sulla norma ha inciso, in un'ottica di riduzione della spesa corrente della pubblica amministrazione, il d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, che ha esteso, sia dal punto di vista oggettivo, che soggettivo, la portata dell'iniziale divieto. Nella sua originaria

formulazione, infatti, la norma vietava di *“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”*. Il divieto, pertanto, pur non contenendo alcuna deroga per il conferimento a titolo gratuito, era limitato, 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.

Con l’intervento legislativo del 2014, nel chiaro intento di realizzare risparmi di spesa, il divieto viene esteso a tutti i lavoratori in quiescenza, sia privati che pubblici, e comprende, dal punto di vista oggettivo, anche incarichi dirigenziali o direttivi e cariche in organi di governo dell’amministrazione o di enti e società controllate. Ne viene, tuttavia, consentita l’attribuzione a titolo gratuito in considerazione dell’assenza, in questo caso, di impatto sulla spesa pubblica.

La *ratio* della disposizione, come recentemente sottolineato dalla Corte costituzionale (Corte cost. sentenza n. 124/2017), si collega al *“carattere limitato delle risorse pubbliche”*, che *“giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l’amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni”*.

Alla luce della ricostruzione effettuata, può essere fornita risposta ai quesiti formulati dal comune di Torino nei termini di seguito illustrati.

Quanto al primo quesito, la possibilità da parte di un ente pubblico territoriale, quale il comune, di conferire cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti già titolari di pensione, a prescindere da qualunque caratteristica anagrafica dei soggetti beneficiari, è riconosciuta, sulla base della stessa formulazione letterale dell’art. 5 comma 9 del d.l. n. 95/2012, solo nel caso in cui l’incarico sia a titolo gratuito. È, infatti, vietata la corresponsione di un compenso a soggetti già collocati in quiescenza. In particolare deve ribadirsi che, ai fini dell’applicazione del divieto, rileva unicamente il fatto che il destinatario dell’incarico sia già titolare di pensione, restando del tutto irrilevante che tale soggetto non abbia ancora maturato i presupposti anagrafici per il collocamento in quiescenza con riferimento all’incarico che gli si vorrebbe conferire.

Quanto al secondo quesito, l'ente chiede un parere in merito alla possibilità di conferire un incarico retribuito ad un soggetto lavoratore autonomo anche successivamente al compimento dei settanta anni d'età.

In proposito, la Sezione non condivide la premessa, formulata dall'ente territoriale, secondo cui la norma in esame, facendo riferimento a "soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza", non troverebbe applicazione nei confronti di lavoratori autonomi.

Tale interpretazione, infatti, per quanto avallata dalle due circolari formulate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione citate nella richiesta di parere (n. 6/2014 e n. 4/2015), non appare giustificata dalla formulazione letterale della norma, che utilizza il termine "lavoratore" e non dipendente, 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.

In senso analogo si è già pronunciata la Sezione regionale di controllo per la Puglia, secondo cui *"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"* (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia deliberazione n. 193/2014/PAR ed in senso analogo deliberazione 204/2014/PAR).

Pertanto, anche con riferimento al secondo quesito, si deve ribadire che, se il beneficiario del possibile incarico è già collocato in quiescenza, a prescindere dalla natura, dipendente o autonoma, del lavoro svolto prima della quiescenza, trova applicazione il divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012 e, dunque, non è possibile conferirgli un incarico a titolo oneroso, cioè con possibilità di percepimento dell'indennità di carica.

Opera, in ogni caso ed in via generale, il limite anagrafico per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici, che l'art. 33 comma 3 del d.l. n. 223/2006 estende *"anche ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali di cui all'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001"*.

In applicazione di tale normativa, infatti, la Sezione di controllo per la regione Marche ha ritenuto che *"non vi siano pertanto preclusioni astratte al conferimento di un incarico gratuito di natura dirigenziale a personale in quiescenza, purché non sia collocato a riposo per raggiungimento del limite di età, stante il divieto di cui all'art. 33, comma 3, del*

decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223" (Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione Marche, deliberazione n. 181/2015/PAR).

Infatti, sulla base della norma richiamata è necessario che il soggetto cui viene conferito l'incarico non abbia comunque raggiunto il limite di età per il collocamento a riposto dei dipendenti pubblici, in caso contrario non è possibile conferirgli l'incarico dirigenziale.

Pertanto, fermo restando il rispetto del limite d'età richiamato, se il soggetto incaricato è già pensionato, l'incarico potrà essergli conferito soltanto a titolo gratuito, se, invece, non percepisce ancora pensione, l'incarico, nel rispetto di tutti gli altri limiti previsti dalla legge in ordine all'ammontare ed alla cumulabilità degli emolumenti pubblici, potrà essere conferito a titolo oneroso.

Esula, infine, dalla funzione consultiva assegnata a questa Corte, in quanto non attinente alla materia della contabilità pubblica e soprattutto implicante scelte di carattere gestionale di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, la valutazione, caso per caso, dei caratteri dell'incarico conferito e, dunque, la concreta riconduzione dello stesso, in virtù delle sue specifiche caratteristiche, all'ambito di applicazione dell'art. 33 comma 3 d.l. 223/2006.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 24 maggio 2018.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra Cucuzza

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 28/05/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendozza