



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario, <i>relatore</i>
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Giovinazzo con nota prot. n. 17229 del 11.11.2020, assunta al protocollo della Sezione n. 4947 del 12.11.2020;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 25 novembre 2020, convocata con ordinanza n. 64/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza

sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di contenimento dei costi nella pubblica amministrazione.

In particolare, l'Ente, premesso un breve excursus normativo e giurisprudenziale in tema di divieti e/o limitazioni al conferimento di incarichi (retribuiti) di studio, di consulenza, dirigenziali e direttivi a soggetti collocati in quiescenza (art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 135/2012, dall'art. 6, comma 1, d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 114/2014 e successivamente dall'art. 17, comma 3, legge 124/2015) chiede di sapere se sia *«possibile attribuire ad un lavoratore pubblico collocato in quiescenza per raggiungimento del limite massimo di età, un incarico dirigenziale da svolgere a titolo gratuito e della durata massima di un anno, non rinnovabile o prorogabile, così come sancito dalla norma nella parte in cui recita: «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».*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La circostanza che la relativa istanza sia stata trasmessa direttamente dall'Ente e non già per il tramite del CAL (organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione, dalla l. r. 26 ottobre 2006, n. 29, con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle sezioni regionali di controllo, giusta previsione di cui all'art. 7, co. 8, l. 131/2003), non ne inficia la legittimità, atteso che la mancata istituzione di tale organo nelle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27/04/2004).

2. Ammissibilità oggettiva.

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la

materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

2.2. La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché delle Sezioni riunite di controllo (cfr. tra le altre, la deliberazione della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/2014; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/2019; la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/2020, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/2020).

È stato, in particolare, evidenziato come la nozione di contabilità pubblica possa essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto, ma ciò «limitatamente» a questioni che investono l'interpretazione di limiti e divieti *«strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»* e, dunque, nella circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio

e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Giovinazzo, sotto il profilo oggettivo, deve considerarsi ammissibile, sussistendo tutti i requisiti individuati nelle su richiamate pronunce di orientamento generale.

Invero, la richiesta di parere sollecita l'interpretazione dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135 del 7 agosto 2012, vale a dire di un disposto normativo testualmente destinato a disciplinare la *"Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni"* e posta all'interno di un corpus normativo intitolato *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"*, che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela della «sana gestione finanziaria» dell'ente.

Nella direzione dell'ammissibilità oggettiva del parere militano, altresì, la formulazione dell'istanza in termini generali ed astratti e l'assenza di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

3. Nel merito.

Il quesito formulato dal Comune di Giovinazzo trova agevole risposta nell'attuale formulazione dell'art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, letto in combinato disposto con l'art. 33, comma 3, d.l. 223/2006.

Invero, l'art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, nella sua formulazione più recente, a seguito delle modifiche apportate nel 2015 dall'art. 17, comma 3, l. 124/2015,

prevede espressamente che «E' 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».

Ne deriva, secondo la disposizione in commento, che le sopra indicate amministrazioni pubbliche (le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato come individuate dall'Istituto nazionale

di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché le autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per la società e la borsa) non possono conferire a lavoratori pubblici o privati in quiescenza, dipendenti o autonomi che siano (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 193/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 180/2018/PAR), incarichi direttivi o dirigenziali, salva l'ipotesi di incarichi a titolo gratuito: in tal caso *«la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile»*.

La *ratio* di tale divieto risiede, all'evidenza, nella finalità di favorire il ricambio e ringiovanimento del personale ai vertici, in uno con il contenimento della spesa pubblica, in ragione del *«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»* (in questi termini, Corte costituzionale n. 124/2017).

Un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi direttivi o dirigenziali a soggetti in quiescenza, dunque, che non conosce deroghe o eccezioni, se non per il caso della gratuità e per la durata massima di un anno, non prorogabile o rinnovabile.

Tale disposizione va, tuttavia, letta in combinato disposto con l'art. 33, comma 3, d.l. 223/2006 che prevede testualmente: **«I limiti di età' per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici risultanti anche dall'applicazione dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, si applicano anche ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali di cui all'articolo 19, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001»**.

Ne deriva, come in più occasioni affermato dalla magistratura contabile, che ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, opera, in ogni caso ed in via generale, il limite anagrafico per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici, con la conseguenza che, se per un verso non sussistono preclusioni al conferimento di un incarico gratuito di natura dirigenziale a personale in quiescenza, è pur vero che in base alla norma da ultimo richiamata, è necessario che il soggetto cui viene conferito l'incarico dirigenziale non abbia comunque raggiunto il limite di età per il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici (in tal senso, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 66/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 181/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 144/2019/PAR).

Come è noto, i dubbi sorti circa l'applicabilità dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 anche agli enti locali sono stati fugati dal legislatore nel 2009 che, con l'art. 40, comma 1, lett. f) del d.lgs. 150/2009), ha inserito nell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, il nuovo comma 6-ter che oggi espressamente prevede che le disposizioni di cui al comma 6 «*si applicano alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2*» e cioè a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui le regioni, le province e i comuni.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale, specificamente investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, lett. f) del d.lgs. 150/2009, nella parte in cui ha introdotto nell'art. 19 il comma 6-ter, ha osservato che «*non sussiste violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., perché la*

norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale» (Corte Costituzionale n. 324/2010).

In definitiva, alla luce del sopra riportato quadro normativo, deve ritenersi che un rapporto dirigenziale non possa proseguire oltre il limite ordinamentale di età previsto per il collocamento a riposo dei pubblici dipendenti e che nel rispetto di tale limite, un incarico dirigenziale possa essere conferito a un soggetto in quiescenza, esclusivamente a titolo gratuito e per il periodo non superiore a un anno (né prorogabile, né rinnovabile) e pur sempre nel doveroso rispetto delle regole relative alle procedure selettive di conferimento degli incarichi.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è reso il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2020.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to dott.ssa Daniela Piacente

F.to dott. Carlo Picuno

depositata in segreteria il 25 novembre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato