



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente (relatore)
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

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

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'art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006 e dalla deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Burgos (SS) con nota n. 626 del 16 marzo 2022 e trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie locali della Sardegna con nota assunta al protocollo della Corte con il numero 0002710 del 20 maggio 2022;

Visto il decreto n. 9 del 25 maggio 2022, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria a se stesso;

Vista l'ordinanza n. 8/2022, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 15 giugno 2022 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Burgos (SS), con la nota citata in premessa, ha chiesto a questa Sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sul seguente quesito.

L'ente locale ha premesso che l'art. 5, comma 9^{del} del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, recante "riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni" prevedeva che "è fatto divieto alle pubbliche

amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2[^] del d.lgs. n. 165 del 2001 (...) di attribuire incarichi di studio e 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".

Tale norma è stata successivamente modificata dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, estendendo il divieto ai lavoratori privati in quiescenza e stabilendo altresì il divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni (...). Saggiunge invero la norma che "incarichi e collaborazioni sono consentiti esclusivamente a titolo gratuito e per la durata non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile presso ciascuna amministrazione".

Il comune prospetta l'interpretazione che il divieto in questione riguardi solo gli incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni e che tale espressione non potrebbe essere interpretata in modo estensivo o analogico; reputando, pertanto, che in essa non rientrino i restanti incarichi di collaborazione di cui all'art. 7, comma 6[^] del d. lgs. n. 165/2001 né altri incarichi professionali previsti dal d. lgs. n. 50/2016, per i quali sarebbero venuti meno precedenti divieti normativi.

Ha pertanto rappresentato che il comune, privo attualmente di alcuna figura direttiva nelle aree di competenza amministrativa e finanziaria dal 1° ottobre 2021 ed in carenza di organico, necessiterebbe di dotare la struttura amministrativa di una figura professionale esterna, al fine di dare supporto specialistico in tali ambiti, privi di altre figure all'interno dell'ente in possesso della necessaria professionalità.

Con riferimento alla possibilità di retribuire detto incarico nel caso specifico, ha rammentato che, ai sensi dell'art. 14, comma 3[^] del d.l. n. 4/2019, convertito nella l. n. 26/2019, a far data dal primo giorno di decorrenza del trattamento pensionistico e fino alla maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia, il relativo assegno pensionistico sarebbe cumulabile con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5000 euro lordi annui.

Ha pertanto concluso chiedendo se – in forza delle già indicate considerazioni - sia possibile interpretare la normativa in questione nel senso che possa essere conferito tale incarico retribuito ad un ex responsabile del servizio finanziario in quiescenza, per supportare l'ente e per svolgere attività di formazione operativa per il personale, fermo restando che lo stesso non potrebbe svolgere attività di responsabile del settore, neppure dei singoli procedimenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sotto il primo profilo, trattasi di istanza che non presenta profili di inammissibilità soggettiva, in quanto avanzata nel rispetto delle ordinarie forme rituali, cioè per il tramite del CAL Sardegna, e sottoscritta dal Sindaco del Comune interessato, nella qualità di rappresentante legale generale dell'ente stesso ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

2. Ammissibilità oggettiva.

Ai fini dell'ammissibilità del quesito sotto il profilo oggettivo, non si riscontra concordanza nei vari pareri espressi dalle Sezioni regionali di controllo nella materia in questione.

Tutti prendono le mosse dalla possibile riconducibilità del quesito nel perimetro della "materia di contabilità pubblica", così come delineato dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. Pure vi è concordanza sul punto che la disamina di tale requisito deve essere compiuta facendo applicazione dei criteri di massima definiti sia dalla Sezione delle Autonomie (n. 5/SEZAUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo (in particolare, la deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) che hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente *"con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali"* e che attiene alla disciplina dei bilanci, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all'indebitamento e alla rendicontazione: in via più generale, a tutti quei profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio; ricomprendendovi, altresì, questioni non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, ma che investono l'interpretazione di limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"* e che conseguentemente pongono problematiche ermeneutiche di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n.

17/SEZAUT/2020/QMIG).

2.1 Peraltro, con riferimento alla normativa specifica di cui si chiede l'interpretazione e con riguardo a casi analoghi, secondo un primo orientamento, il responso della Corte è richiesto con riferimento all'interpretazione dell'art. 5 comma 9[^] del D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012 (e quindi modificato dal D.L. n. 90/2014), e cioè di un disposto normativo destinato a disciplinare la "Riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni"; per cui l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, espressamente dichiarato dalla norma in oggetto, farebbe ricomprendere la materia nella nozione di "contabilità pubblica" in considerazione dei riflessi finanziari che l'applicazione della norma assume nei confronti dell'Amministrazione locale (Sez. Sardegna, deliberazione n. 90/2020/PAR del 15 ottobre 2020; Sez. Liguria, n. 27/2016 del 23 marzo 2016; Sez. Lombardia, n. 405/2019/PAR del 24 ottobre 2019; Idem, n. 178/2020/PAR del 18 dicembre 2020; Sez. Lazio, n. 88/2021/PAR del 3 agosto 2021).

Tale posizione parte, dunque, dalla premessa che la normativa in applicazione sia espressione di un'esigenza di contenimento della spesa pubblica, essendo tale evidenza sufficiente a radicare la competenza della Corte in materia di pareri; non entrando, invece, nel merito della questione se essa tenda anche a favorire un ricambio generazionale o, comunque, se siffatta finalità sia o meno prevalente rispetto alla prima, così da incidere sull'ammissibilità del quesito.

2.2 Un secondo orientamento, sostenuto dalla Sezione Campania (si veda la deliberazione n. 226/2021/PAR del 6 settembre 2021) parte, invece, dalla considerazione che, in una recente pronuncia (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 13 ottobre 2020), la Sezione della Autonomie, risolvendo

un contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali, ha affermato che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*.

Viene considerato dalla Sezione campana che il decreto – legge n. 95 del 2012 (recante *"disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*) contiene una serie di disposizioni espressamente preordinate alla riduzione della spesa pubblica (razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi, delle dotazioni organiche, del patrimonio pubblico e dei costi per locazioni passive). In questo solco si inserisce anche l'art. 5 che detta disposizioni varie finalizzate alla riduzione della spesa stessa, tra le quali figurano anche quelle inerenti al divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza, salvo che tali incarichi siano gratuiti.

Tale finalità di riduzione della spesa pubblica andrebbe, tuttavia, letta alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si fa riferimento, in particolare, alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Si sottolinea, il particolare che, in una recente pronuncia (sentenza c-670/18, del 2 aprile 2020), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la normativa nazionale dettata dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012 ricade nella sfera di applicazione della suddetta direttiva 2000/78, in quanto essa *"incide"*

direttamente sulla formazione del rapporto di lavoro e, a fortiori, sull'esercizio, da parte degli interessati, di determinate attività professionali e, pertanto, dev'essere considerata come fonte di norme relative alle condizioni di accesso all'occupazione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78".

La Corte ha dunque posto il problema di stabilire se detta normativa interna istituisca una disparità di trattamento basata sull'età che possa essere, eventualmente, giustificata alla luce dell'articolo 6 di detta direttiva.

Nella suddetta sentenza c- 670/18 (2 aprile 2020), la stessa Corte ha risposto alla questione pregiudiziale dichiarando che *"la direttiva 2000/78, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza 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";* con la precisazione che spetta al giudice nazionale *"verificare se la facoltà di assegnare incarichi dirigenziali e direttivi occupati a titolo gratuito non costituisca, in realtà, uno scopo di politica di bilancio perseguito dalla normativa in questione nel procedimento principale, che si ponga in contraddizione con lo scopo di politica dell'occupazione basato sul ringiovanimento del personale in attività".*

Segnatamente, la Corte di giustizia afferma: *"benché considerazioni di bilancio possano essere alla base delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e influire sulla natura o la portata delle misure di tutela dell'occupazione che esso intenda adottare, esse tuttavia non possono costituire di per sé uno scopo perseguito da tale*

politica (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 51)“.

Da ciò discende, secondo la Sezione campana che, "posto che l'articolo 5 del decreto-legge n. 95/2012 fa parte, in un contesto economico generale, delle misure necessarie per ridurre i deficit eccessivi dell'amministrazione pubblica italiana e mira, per la precisione, a evitare un cumulo di retribuzioni e di trattamenti di quiescenza provenienti da fondi pubblici, l'obiettivo della riduzione effettiva della spesa pubblica può influire sulla natura e sulla portata delle misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima“.

In sostanza, secondo la giurisprudenza della Corte UE, una limitazione degli incarichi ai soggetti in quiescenza (e la loro necessaria gratuità) è legittima solo nella misura in cui essa sia espressione di uno *"scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro"* - segnatamente l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e l'accesso a determinati incarichi pubblici - conseguito anche mediante una riduzione delle possibilità di conferimento di tali incarichi ai soggetti in quiescenza. Diversamente, se tale normativa è ispirata al mero fine della riduzione della spesa pubblica, secondo la CGUE, essa non esprime una finalità legittima.

Nella prospettiva della Corte di giustizia, pertanto, la finalità di riduzione della spesa appare recessiva rispetto a quella di politica del lavoro, che legittima una disparità di trattamento basata sull'età al fine di favorire l'accesso di soggetti più giovani all'attività lavorativa, facilitando il ringiovanimento del personale delle amministrazioni pubbliche. Diversamente, se tale normativa fosse ispirata alla mera finalità della riduzione della spesa pubblica, secondo la CGUE, essa non esprimerebbe una finalità legittima, idonea di per sé a fondare una discriminazione basata sull'età.

Ad avviso della Sezione Campania, dunque, la normativa dettata dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, se letta in modo conforme all'interpretazione della direttiva 2000/78 offerta nella suddetta pronuncia dalla Corte di giustizia, esula dalla nozione di contabilità pubblica, in quanto essa - sebbene possa avere riflessi finanziari, in termini di contenimento della spesa pubblica - è finalizzata essenzialmente al perseguimento di una determinata politica dell'occupazione e del mercato del lavoro, consistente nel facilitare l'accesso dei giovani agli incarichi pubblici e, quindi, nel favorire il ricambio generazionale in tale settore.

Per le ragioni esposte, è stato ritenuto che la richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di conferire uno specifico incarico ad un soggetto in quiescenza all'interno di una Pubblica amministrazione non potesse essere inclusa nella nozione di contabilità pubblica (analogamente: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 1/2020/PAR, n. e n. 20/2021/PAR).

3. Tanto premesso, va rilevato che la giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 113/1985) ha affermato che il principio della diretta applicazione della normativa comunitaria non valga solo per la disciplina posta dai regolamenti, ma anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia europea. Tale evoluzione interpretativa ha riguardato anche le direttive comunitarie, la cui immediata applicabilità è stata riconosciuta con la sentenza 2 febbraio 1990, n. 64 e successivamente con la sentenza 18 aprile 1991, n. 168.

Andrebbero dunque esaminate, nell'ordine logico, due questioni: una sugli effetti della pronuncia del giudice europeo più sopra richiamata; l'altra sulla effettiva interpretazione che della normativa sottesa al parere deve essere data o potrebbe

essere data in questa sede.

Sotto il primo profilo, il dispositivo della Corte, nel fornire l'interpretazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, in materia di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, vincola, quanto all'interpretazione della normativa comunitaria, non solo il giudice remittente, ma anche gli altri giudici che di tale norma facciano applicazione, salva la possibilità di richiedere un chiarimento sulla pronuncia resa (in linea generale: Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989).

Tuttavia, con riguardo al secondo profilo, la citata pronuncia c-670/18 ha chiarito che "spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga effettivamente nella fattispecie di cui al procedimento principale": e cioè, in altri termini, la Corte non offre una interpretazione diretta della normativa nazionale su cui incide la direttiva, lasciando al giudice nazionale di verificare se essa persegua un fine legittimo così come emergente dall'interpretazione della normativa europea.

Al riguardo vanno segnalati due passi significativi della citata pronuncia, ai punti 32, 33, 34 e 51 della motivazione.

Al primo punto citato si rileva che "dalle osservazioni scritte del governo italiano discende che l'art. 5 del D.L. 95 del 2012 persegue un duplice obiettivo, ossia, da un lato realizzare un' effettiva revisione della spesa pubblica mediante la riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione pubblica, senza danneggiare la sostanza dei servizi resi ai cittadini e, dall'altro, facilitare il ringiovanimento del personale delle amministrazioni pubbliche, favorendo l'accesso di persone più giovani alla funzione pubblica".

Soggiunge poi la Corte che "è importante ricordare che l'indicazione contemporanea

di diversi obiettivi, collegati gli uni agli altri oppure classificati per ordine di importanza, non costituisce un ostacolo all'esistenza di una finalità legittima ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78.", chiarendo al successivo punto 34 che, solo laddove la finalità della normativa nazionale di contenimento della spesa costituisse l'unico scopo perseguito, essa si paleserebbe illegittima. Del pari – come specificato al punto 51 - la stessa finalità si paleserebbe illegittima laddove confliggesse con quella del ricambio generazionale (circostanza che non sembra ricorrere nel caso di specie).

4. Tanto esposto in punto di fatto e tornando alla questione dell'ammissibilità oggettiva del parere proposto, riscontrato che – nella normativa della quale si chiede l'interpretazione - lo scopo di contenimento della spesa (pure sussistente, secondo quanto esposto al precedente punto 2.1) può legittimamente affiancarsi (seppure in modo secondario) a quello della politica occupazionale, occorre verificare se, proprio in relazione alla sussistenza della presenza di siffatta finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa, possa comunque essere esercitata la funzione consultiva di questa Corte. Pertanto, alla luce del contrasto giurisprudenziale più sopra evidenziato, è opportuno rimettere la questione di massima al Presidente della Corte dei conti per le determinazioni di competenza.

P.Q.M.

Visti l'art. 17, comma 31, del d.l. 1^o luglio 2009, n.78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 e l'art. 6 comma 4^o del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione sospende la decisione sul parere richiesto dal comune di Burgos per sottoporre alle determinazioni del Presidente della Corte dei conti la seguente questione di massima: *se sia ammissibile sotto il profilo*

oggettivo la richiesta del seguente parere: "se l'art. 5, comma 9^ del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, possa essere interpretato nel senso che sia possibile retribuire, con contratto di lavoro autonomo, un funzionario in quiescenza (precedentemente in servizio presso l'ente locale) per supportare lo stesso ente e per svolgere attività di formazione operativa del relativo personale, fermo restando che lo stesso non potrebbe svolgere attività di responsabile del settore, neppure dei singoli procedimenti".

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Signor Presidente della Corte dei conti, al Sindaco del Comune di Burgos (SS) e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Sardegna.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022.

Il Presidente estensore
(Antonio Contu)

Depositata in Segreteria in data 17 giugno 2022

Il Dirigente
(Dott. Paolo Carrus)