Deliberazione n. 178/2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 18 giugno 2025, composta dai Magistrati:

Paolo PELUFFO	- Presidente
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore
Antonio TEA	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Primo Referendario
Marina SEGRE	- Referendario

****

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTO la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Carini, prot. C.d.c. n. 0003705 del 15 maggio 2025;

VISTA l'ordinanza n. 70/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giuseppe Vella

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Carini (PA)

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Carini, con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di incarichi al personale in quiescenza, con particolare in riferimento alla possibilità di conferire al precedente responsabile del servizio autonomo legale, in quiescenza dal primo gennaio 2025 ed oggi iscritto al libero foro, un incarico retribuito.

In relazione a tale fattispecie, il Comune istante chiede se:

"a) ricorrano le condizioni di ammissibilità dell'incarico in deroga al divieto previsto dall'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 ss.mm.ii.;

b) se sia eventualmente necessaria la gratuità dell'incarico;

c) quali siano gli eventuali adempimenti ulteriori richiesti (es. motivazione rafforzata e/o verifica della natura eccezionale dell'incarico).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione

dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che "*Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*».

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Carini (PA) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (*n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG*) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (*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*), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di "*norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "*l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "*Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione ", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*".

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "*generalità*" ed "*astrattezza* "del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006)*.

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione inerisce problematiche concernenti profili di interpretazione di una norma, con riferimento ai limiti e divieti ivi previsti, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, nella specie di 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.

Come, infatti, è stato ripetutamente evidenziato dalla predetta Sezione (da ultimo, si vedano le deliberazioni 5 e 9 /2022/QMIG), l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito delle stesse, 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.

La linea di confine della funzione consultiva, intestata alla magistratura contabile in materia di personale, si colloca, dunque, tra disposizioni che pongono limiti e divieti strumentali al

raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica, le seconde esorbitano dal suo ambito.

Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste esclusivamente nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Nella seconda categoria di norme, rientrano le disposizioni che hanno meri riflessi finanziari, come per esempio le forme di erogazione di un retribuzione incentivante al personale.

In tal senso depone, fra l'altro, 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. n. 61 del 2011).

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

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la richiesta di un parere sulla corretta applicazione dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 e s.m.i.

La complessità della materia e l'imprescindibile lettura combinata tra le diverse norme, richiede una ricostruzione del quadro ordinamentale di riferimento.

L'unicità della questione giuridica posta impone, inoltre, la contestuale e uniforme trattazione, da parte del Collegio, dei tre quesiti (a, b e c) prospettati dall'Ente istante.

Tutto ciò premesso, preme precisare che il vigente art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla 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, 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 nonchè 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 due anni, 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. Per il personale in quiescenza delle fondazioni liriche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica al raggiungimento del limite ordinamentale di età più elevato previsto per i dipendenti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ".

Lo scopo della novella normativa risponde, secondo la dottrina e la giurisprudenza, oltre che al contenimento della spesa pubblica, all'esigenza di favorire il ricambio generazionale e a contenere i fenomeni corruttivi all'interno delle Amministrazioni pubbliche.

In attuazione del sopra citato art. 5, comma 9, del citato decreto-legge n. 95 del 2012, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la circolare del 4 dicembre 2014, n. 6 che specifica chiaramente 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 (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/prev. del 10 settembre 2014). 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. Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale*".

La predetta circolare ha, altresì, precisato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico. Si puntualizza, inoltre, che "*in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi rientranti nel divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici*".

Le attività consentite, quindi, si ricavano a contrario, dovendosi le situazioni diverse da quelle sopraelencate non essere ricomprese nel divieto di legge (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 126/2022/PAR e Sez. di controllo per il Lazio, deliberazione n.80/2024 /PAR).

Per individuare ulteriori casi in cui sia possibile concludere per l'ammissibilità di un incarico retribuito al lavoratore in quiescenza, deve farsi, quindi, riferimento alle ipotesi di incarichi che, quanto al contenuto, si differenzino qualitativamente da quelle vietate.

Tutto ciò posto, alla luce della ricostruzione normativa e degli approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile esplicitati, l'amministrazione istante dovrà valutare, dunque, preliminarmente al conferimento, se l'oggetto dell'incarico risulta o meno riconducibile in una delle ipotesi previste dal legislatore, stante che la tassatività delle fattispecie vietate fa si che le attività consentite, si ricavano *a contrario*, dovendosi le situazioni diverse da quelle sopraelencate non essere ricomprese nel divieto di legge.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 18 giugno 2025.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Giuseppe Vella)

Il PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in segreteria il 23 giugno 2025
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura