



***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

nella Camera di consiglio del 1° agosto 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 2710 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. 10/2022 del 28 luglio 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 1° agosto 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 quesito così di seguito formulato.

L'ente locale ha premesso che l'art. 5, comma 9<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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 novella 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 ritiene che il divieto in questione riguarderebbe 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<sup>^</sup> del d. lgs. n. 165/2001, né altri incarichi professionali previsti dal d. lgs. n. 50/2016, per i quali sarebbero venuti meno i 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 altri funzionari 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<sup>^</sup> del d.l. n. 4/2019, convertito nella l. n. 26/2019, a far data dal primo giorno di decorrenza del trattamento pensionistico anticipato (conseguito con la c.d. quota 100) e fino alla maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia, lo stesso 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 suesposte considerazioni - sia possibile conferire tale incarico retribuito all’ex responsabile del servizio finanziario, in quiescenza per raggiunti limiti di età, a far data dal 1° ottobre 2021, per supportare l’ente e per svolgere attività di formazione operativa per il relativo 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.**

Questa Sezione, con deliberazione n. 94/2022 del 15 giugno 2022, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1<sup>o</sup> luglio 2009, n.78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 e l'art. 6 comma 4<sup>o</sup> del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha sospeso 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<sup>o</sup> 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".

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 14/SEZAUT/2022/QMIG del 26 luglio 2022, ha ritenuto oggettivamente ammissibile la richiesta di parere in oggetto. Tanto perché involve problematiche concernenti proprio il contenimento della spesa pubblica, in ragione di divieti e limiti al cumulo tra trattamento pensionistico ed

incarichi conferiti all'interno delle pubbliche amministrazioni.

### **3. Merito**

Come è noto, l'art. 6 del d.l. 90/2014, convertito nella l. n. 114 del 2014, ha introdotto nuove disposizioni restrittive in materia di incarichi per i soggetti in quiescenza, modificando la disciplina contenuta nell'art. 5, comma 9<sup>^</sup> del d.l. n. 95/2012, convertito nella legge 135/2012. In sintesi, la normativa del 2012, per evitare fenomeni corruttivi, vietava unicamente gli incarichi di consulenza attinenti ad attività svolte dal dipendente presso l'Amministrazione conferente antecedentemente al suo collocamento in quiescenza. La citata norma del 2014 ha sostanzialmente riscritto la disciplina in questione, da un lato, includendo nel suo ambito di applicazione i lavoratori privati, dall'altro estendendo il divieto agli incarichi dirigenziali e direttivi, nonché alle cariche in amministrazioni controllate e prevedendo un'eccezione solo per gli incarichi e le collaborazioni a titolo gratuito, col limite di un anno per quelli dirigenziali e direttivi. Lo scopo della novella normativa risponde dunque, secondo la dottrina e la giurisprudenza, oltre che al contenimento della spesa pubblica, all'esigenza di favorire il ricambio generazionale nella Pubblica amministrazione, piuttosto che a contenere i fenomeni corruttivi come emergeva dalla precedente disciplina.

Orbene, per rispondere in modo non equivoco al quesito posto dall'Amministrazione, occorre verificare se l'attività retribuita che si vuole intestare al soggetto esterno già dipendente della stessa Pubblica amministrazione risponda o meno ad una delle fattispecie contemplate dal divieto: questo a prescindere sia dal *nomen juris* in concreto attribuito dalla stessa all'incarico conferito, ma anche dal rapporto privatistico che ne costituisce il presupposto.

Con riguardo al primo aspetto l'Amministrazione ha sostenuto che il funzionario in quiescenza del quale intenderebbe avvalersi potrebbe essere utilizzato "per supportare l'ente e per svolgere attività di formazione operativa per il personale dell'ente". A tale riguardo occorre verificare se l'opera che si intende prestare consista o meno in attività di "consulenza" - corrispondente ad attività già in precedenza svolte presso la stessa Amministrazione - espressamente vietata dalla normativa in applicazione.

Ebbene, la risposta a tale quesito non può che essere affermativa, ove si consideri che il concetto di consulenza implica essenzialmente un supporto professionale svolto a favore di

altro soggetto, che necessita di competenza qualificata per essere adjuvato o "formato" in determinate materie specialistiche. Né può dubitarsi che la relativa attività sarebbe corrispondente a quella già in precedenza svolta dall'interessato presso lo stesso comune: ed infatti, per ammissione dell'ente locale, la stessa consisterebbe in un "supporto nelle aree di competenza amministrativa e finanziaria" per le quali il funzionario in questione ha assicurato il proprio apporto fino al momento del suo collocamento in quiescenza, lasciando così un vuoto in organico non altrimenti colmabile.

Va anche precisato che - con riguardo al rapporto privatistico alla base dell'opera prestata, come ravvisato nel parere del Dipartimento della Funzione pubblica n. 6/2014 - la verifica della natura dell'incarico svolto prescinde dalla tipologia del rapporto contrattuale sottostante (rapporto subordinato, rapporto di lavoro autonomo ex art. 2222 c.c. ecc.) giacché quest'ultimo costituisce unicamente un presupposto del primo, essendo prevalente, nella ratio della norma in applicazione, l'effettiva tipologia della prestazione di risultato effettuata.

Infine, per maggiore chiarezza, come più volte è stato specificato dalla giurisprudenza (Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 180 del 6 giugno 2018) l'effetto della normativa in applicazione ha portata generalizzata; mentre, a titolo esemplificativo, esulano dall'ambito del divieto di conferire consulenze retribuite, gli incarichi di docenza e quelli di membro di commissioni esaminatrici, i quali non possono essere in alcun modo assimilati ad attività interne all'ente che possono, invece (nell'ottica almeno teorica e programmatica del legislatore), essere assicurate col ricambio generazionale.

Non può pertanto essere condivisa la posizione assunta dall'Amministrazione, allorché - a supporto della possibilità del conferimento dell'incarico retribuito in questione - sostiene che sarebbe venuto meno il divieto del conferimento di incarichi di collaborazione di cui all'art. 7, comma 6<sup>o</sup> del d. lgs. n. 165/2001, nonché di altri incarichi professionali previsti dal d. lgs. n. 50/2016. Presumibilmente il comune si riferisce ai vincoli di spesa per incarichi e consulenze originariamente previsti dall'art. 6, comma 7<sup>o</sup> del D.L. n. 78/2010, dapprima parzialmente derogati dall'art. 21 bis, comma 1<sup>o</sup>, lettera a) del D.L. n. 50/2017, convertito nella L. n. 96/2017 e successivamente abrogati, per quanto concerne le spese per la formazione del personale di cui all'art. 6 comma 13<sup>o</sup> del D.L. n. 78/2010, per effetto dell'art. 57, comma 2<sup>o</sup>,

lettera b) del D.L. n. 124/2019, convertito nella L. n. 157/2019.

Infatti, tale rilievo si presenta formulato in modo apodittico, giacché non è tanto in discussione la più generale possibilità del conferimento di incarichi retribuiti a soggetti esterni all'Amministrazione, quanto quella di affidarli a soggetti in quiescenza: questione che forma, per l'appunto, oggetto della restrizione normativa operata dall'art. 6 del d.l. 90/2014, di cui è stata chiesta l'interpretazione a questa Sezione.

Alla stregua di siffatte argomentazioni ed in conformità al parere di questa Sezione n. 90/2020, si deve ritenere che l'incarico professionale retribuito che il comune di Burgos intende conferire, rientri effettivamente nella sfera del divieto contemplato dalla normativa in applicazione.

**P.Q.M.**

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Burgos (SS) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Sardegna.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 1° agosto 2022.

IL PRESIDENTE  
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 1 agosto 2022

IL DIRIGENTE  
Paolo Carrus