



Deliberazione n. 88/2023/PAR
Comune di Labro (RI)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Antonio MEZZERA	presidente
Laura d'AMBROSIO	consigliera
Francesco SUCAMELI	consigliere
Vanessa PINTO	consigliera
Annalaura LEONI	prima referendaria
Giuseppe LUCARINI	primo referendario
Matteo SANTUCCI	referendario
Giulia RUPERTO	referendaria relatrice

nella camera di consiglio del maggio 2023

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

vista la nota n. 954 del 27 marzo 2023, con cui il sindaco del Comune di Labro (RI) ha trasmesso una richiesta di parere al Consiglio delle autonomie locali del Lazio (Cal);

vista la nota n. 8011 del 6 aprile 2023 con cui il Consiglio delle autonomie locali rimette la trattazione del merito del parere alla Corte dei conti;

vista l'ordinanza n. 22 del 19 aprile del 2023, con cui il presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio;

udita la relatrice Giulia Ruperto;

RITENUTO IN FATTO

Con nota del 6 aprile 2021 il Consiglio delle autonomie locali del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del sindaco del Comune di Labro avente ad oggetto

l'interpretazione delle disposizioni in materia del conferimento di incarichi al personale in quiescenza, di cui al comma 9 dell'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla l. n. 135/2021 e del comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, è richiesto se *“è possibile affidare un incarico di supporto, affiancamento e assistenza a titolo oneroso a personale in quiescenza, precisando che l'attività oggetto della prestazione non concernerebbe l'espletamento di funzioni direttive, dirigenziali, di studio o di consulenza; in caso affermativo, ricorrendo a quale istituto”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'istanza non presenta profili di irricevibilità o di inammissibilità soggettiva, in quanto avanzata per il tramite del Consiglio delle autonomie e sottoscritta dal sindaco nella qualità di rappresentante legale dell'ente, ex art. 50 del d.lgs. n. 267/2000.

Per il profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, riguardando 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 (Sez. autonomie, n. 14/2022).

La richiesta rientra fra le funzioni delle Sezioni regionali ex art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, che circoscrive le attribuzioni consultive alle sole questioni attinenti alla materia della contabilità pubblica (Sez. autonomie, n. 9/2022 che, nel riprendere quanto affermato dalla delib. n. 5/2022/QMIG, ha precisato che, *“l'ampliamento 'dinamico' 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”*. La delib. n. 9 ha tracciato, poi, la fondamentale distinzione *“tra le norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno, invece, meri riflessi finanziari. Le prime rientrano nella nozione 'dinamica' di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti di spesa per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (turn-over). La*

ratio sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale, al fine del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".

Da ultimo, la Sezione delle autonomie (delib. n. 14/2022), con riferimento all' art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, come modificata dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha stabilito che la *"normativa è finalizzata al contenimento della spesa pubblica con una serie di più ampi obiettivi facilmente ricavabili dalla stessa lettura del testo (risparmio di spesa per enti locali, sanità, acquisto beni, personale). L'attinenza di un quesito alla contabilità pubblica discende dai suoi contenuti e dalla riferibilità del dubbio ermeneutico all'applicazione di disposizioni direttamente incidenti sulla regolarità finanziario contabile della gestione. che perseguono l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Ne esulano questioni concernenti l'interpretazione delle disposizioni sostanziali che disciplinano l'attività amministrativa e i procedimenti che si pongono a monte della gestione contabile e in cui i profili e le ricadute di carattere contabile vengano in considerazione solo in modo marginale e indiretto sul bilancio. Infatti, se è vero che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".*

La richiesta, nella sua connotazione di generalità e astrattezza, è pertanto, ammissibile, riguardando l'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che presiede alla tutela degli equilibri finanziari degli enti locali (n. 24/SEZAUT/2019MIG e n. 14/SEZAUT/2022).

MERITO

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 conv. dalla l. n. 135/2012, novellato dall'art. 6, comma 1, del d.l. n. 90/2014, conv. dalla l. n. 114/2014, di seguito riformulato dall'art. 17, comma 3, della l. n. 124/2015 prevede che *"è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché alle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. 31*

dicembre 2009, n. 196, 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'art. 2, comma 2-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv., con modificazioni, dalla l. 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".

In attuazione della disposizione, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari. La prima, del 4 dicembre 2014, n. 6, specifica che *"la disciplina 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, delib. n. 23/2014 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 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.

La circolare 10 novembre 2015, n. 4, che integra le indicazioni della precedente, specifica che il divieto dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 *"riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 90 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali,*

direttivi, di studio o di consulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici".

Le due circolari, come evidenziato dai pareri delle Sezioni regionali per la Liguria e per la Lombardia della Corte dei conti (n. 27/2016/PAR, n. 126/2022/PAR), *"non sono antitetiche ma si integrano tra loro, in quanto la seconda si limita a chiarire come neppure utilizzando lo schema elastico dell'art. 90 del Tuel sia possibile, nell'ambito degli enti locali, conferire incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già pensionati"*.

La tematica è stata oggetto di varie pronunce della Corte (Sez. contr. Basilicata, n. 38/2018; Sez. contr. Liguria, n. 60/2022 e Sez. contr. Lombardia, n. 126/2022) concordi nel ravvisare la *ratio* del divieto nel duplice obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'amministrazione e di conseguire risparmi di spesa.

La tassatività delle fattispecie vietate, dunque, fa sì che le attività consentite per gli incarichi si ricavano *a contrario*, dovendosi le situazioni diverse da quelle elencate non essere ricomprese nel divieto di legge.

Se il divieto riguarda l'attività di *"studio e quella di consulenza"*, infatti, può ritenersi consentita quella di *"assistenza"* nei limiti in cui si diversifica dalle altre due: assistenza che non comporti studio e consulenza, ossia attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche e che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e ss. del codice civile (Sez. reg. contr. Basilicata, n. 38/2018/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 126/2022/PAR).

Nella fattispecie in esame, il Collegio ritiene che non vi siano ragioni per discostarsi dalla giurisprudenza richiamata.

Per le motivazioni esposte, deve, quindi, concludersi che gli incarichi riferibili alle attività di assistenza devono essere non assimilabili agli incarichi vietati dalla norma citata: *"incarichi di studio e consulenza"*, *"incarichi dirigenziali o direttivi"* e *"cariche in organi di governo"*.

Per completezza, si rammenta, altresì, che gli incarichi da conferire non devono configurarsi in contrasto con altre disposizioni limitative, come quella del comma 6 dell'art. 7 del testo unico del pubblico impiego.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

DISPONE

che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'ente istante e al Consiglio delle autonomie locali del Lazio.

Così deliberato nella camera di consiglio del 2 maggio 2023.

LA RELATRICE

f.to digitalmente
Giulia Ruperto

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Antonio Mezzera

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio Cristallo