



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.	Alessandro De Santis	Referendario
Dott.	Marco Nappi Quintiliano	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 17 giugno 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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;

VISTO l'articolo 2 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la deliberazione n. 68/INPR/2026, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2026;

VISTA la nota dell'08/06/2026, acquisita in pari data al prot. di questa Sezione n. 3390, con la quale il Sindaco del Comune di Volla (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 102/2026, con la quale il Presidente aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario Dott. Marco Nappi Quintiliano;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Volla (NA), nel premettere che l'amministrazione comunale ha dichiarato il dissesto finanziario con delibera di Consiglio comunale n. 56 del 4.10.2023, ha dichiarato di trovarsi *"nella condizione di dover individuare il responsabile del 4° Settore lavori pubblici"* e di voler procedere, *"ai fini del contenimento della spesa, alla pubblicazione di un bando ex art. 110 TUEL, riservato a soggetti collocati in quiescenza, con incarico gratuito biennale e eventuali rimborsi spese documentati"*.

Il medesimo Sindaco ha quindi chiesto di conoscere se l'Ente può nominare, in seguito a tale procedura comparativa, un responsabile ai sensi dell'art. 110 TUEL collocato in quiescenza.

DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio rileva che la richiesta è stata effettuata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, come indicato nell'oggetto del medesimo parere. Al riguardo, si evidenzia che è recentemente intervenuta, in materia di funzione consultiva della Corte dei conti, la novella normativa introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026.

Si sono pronunciate su tale tematica le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte con la deliberazione n. 14/QMIG/2026, le quali hanno chiarito che, *"Conclusivamente, deve, quindi, ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione"*

consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete".

Pertanto, deve ritenersi che permanga, anche nell'attuale quadro normativo, la necessità che la richiesta di parere formulata dagli Enti locali sia connotata in termini di generalità e astrattezza, secondo le coordinate ermeneutiche tracciate con la precedente e costante giurisprudenza di questa Corte, dal momento che la possibilità di rendere pareri *"su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete"* è limitata a fattispecie connesse all'attuazione del PNRR e del PNC.

2. Compiuta tale precisazione, sempre in via preliminare 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.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Al riguardo, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è evidentemente ammissibile, poiché proviene dal Sindaco del Comune di Volla, organo rappresentativo dell'ente e dunque istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in oggetto ex art. 50 del TUEL.

Sotto il profilo oggettivo, premesso che l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della *"contabilità pubblica"*, come definita da molteplici deliberazioni della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Volla si configura sotto il profilo oggettivo ammissibile. Infatti, l'istanza – pur originando, com'è insito in ogni richiesta di simile parere, da una esigenza di risolvere una specifica questione – verte, in generale e in via astratta, sulla 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, articolo rubricato *"Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni"* e inserito in un sistema normativo intitolato *"Disposizioni urgenti per la della spesa pubblica con revisione invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"*. Il quesito posto dal Comune, dunque, impone la trattazione del profilo della latitudine applicativa di tale disposizione, suscettibile di incidere sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sulla relativa tenuta degli equilibri di bilancio.

Inoltre, la questione è connessa alla peculiare condizione dell'Ente, che si trova in situazione di dissesto, tema, questo, pacificamente oggetto (per i vari profili che comporta) della funzione consultiva di questa Corte.

Sul punto, non può non rilevarsi come la richiesta di parere in esame risulti motivata, sotto il profilo della attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, con il richiamo alla tipologia della fattispecie *“relativa alla posizione di assessore e dipendente pubblico senza diritto di aspettativa”*. Trattasi, a ben vedere, di un refuso derivante dalla riproposizione, *in parte qua*, del contenuto di una precedente richiesta di parere inoltrata alla Sezione in data 25.3.2026 e avente per l'appunto, come oggetto, il tema dell'indennità di funzione spettante all'Assessore ex art. 82 del TUEL ma non riferibile all'istanza in esame.

Sempre sotto il profilo oggettivo, sebbene il parere non enuclei alcun dubbio ermeneutico, è possibile comunque fornire le seguenti considerazioni di carattere generale.

3. Nel merito, dunque, occorre partire dalla previsione di cui all'articolo 5, comma 9, d.l. 95/2012, letto in combinato disposto con l'art. 33, comma 3, d.l. 223/2006.

La disposizione citata, nella sua attuale formulazione, prevede quanto segue: *“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 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 due anni, non prorogabili né rinnovabili, 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 le fondazioni lirico-sinfoniche 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 ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età”*.

Giova precisare come la legge 21 febbraio 2025, n. 15 abbia modificato detta disposizione elevando da uno a due anni la durata dei suddetti incarichi dirigenziali e direttivi conferiti a titolo gratuito a lavoratori collocati in quiescenza.

La *ratio* del divieto per le pubbliche amministrazioni, inserite nel conto economico consolidato, di conferire a lavoratori pubblici o privati in quiescenza, dipendenti o autonomi che siano (v. 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 (per quel che qui interessa) direttivi o dirigenziali, salva l'ipotesi di incarichi a titolo gratuito, assume una duplice dimensione, legata alla necessità del contenimento della spesa pubblica e all'esigenza di favorire il ricambio generazionale. Tale ultima finalità, invero, viene indirettamente perseguita attraverso la previsione dell'obbligo di gratuità degli incarichi in oggetto, gratuità la quale, determinando potenziali difficoltà per l'amministrazione nell'individuazione di personale disposto a lavorare gratuitamente, dovrebbe indurre quest'ultima a selezionare nuovo personale da inquadrare a titolo oneroso.

Il legislatore (oltre a quella già inserita nell'ambito del medesimo art. 5, comma 9, e riferita all'incarico di "*componenti di giunte degli enti territoriali*") ha successivamente e progressivamente ridefinito l'ambito applicativo della norma, con plurimi interventi (v. art. 19-ter del d.l. 16.10.2017, n. 148; art. 2-bis, comma 5, del d.l. 17.3.2020, n. 18; art. 3-bis, del d.l. 14.1.2021, n. 2; art. 10 del d.l. 30.4.2022, n. 36; art. 8, comma 13, del d.l. 24.2.2023, n. 13; art. 1, comma 4-bis (poi abrogato) e 20, comma 3-*undecies*, del d.l. 22.4.2023, n. 44; art. 11, comma 3, d.l. 10 agosto 2023, n. 105; art. 4, comma 6, del d.l. 15.11.2023, n. 161).

L'art. 110, comma 1, del TUEL, inoltre, prevede quanto segue: "*Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.*"

Orbene, la risposta al quesito formulato dal Comune di Volla può essere fornita alla luce del quadro normativo sopra delineato.

Venendo in rilievo, secondo la prospettazione dell'Ente, il potenziale conferimento di un incarico di "responsabile di un servizio" ai sensi del citato art. 110 TUEL, si ricade nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, precedentemente menzionato.

Conseguentemente, sarebbe possibile conferire un simile incarico unicamente a titolo gratuito e per la durata massima di due anni, senza possibilità di proroga né rinnovo, previo svolgimento di apposita procedura selettiva.

Deve tuttavia tenersi conti dalla disposizione di cui all'art. 33, comma 3, d.l. 223/2006 (convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248), la quale prevede testualmente quanto segue: *"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"*.

L'art. 19, comma 6 si applica espressamente, in base al successivo comma 6-ter, alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del medesimo d.lgs. e cioè a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui le regioni, le province e, per quel che qui interessa, i comuni. La 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, è stata scrutinata dalla Corte Costituzionale, la quale 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"* (v. Corte cost., sent. n. 324 del 2010).

Dunque, alla luce della 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, stante la previsione di cui all'art. 33, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (in tal senso, v. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 107/2020/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 66/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 181/2015/PAR).

Ancora, la possibilità di conferire gli incarichi in oggetto postula, a monte, la previa dimostrazione dell'assenza nei ruoli dell'amministrazione di personale al quale possano essere affidati i suddetti incarichi ex art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, la precisa delimitazione delle spese rimborsabili, onde evitare il rischio di una eventuale elusione della normativa in materia di contenimento della spesa del personale attraverso l'elargizione di rimborsi non giustificabili, nonché, stante il chiaro dettato normativo di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012, la sussistenza di un rendiconto e pertanto di documentazione attestante le spese effettivamente sostenute. Resta ferma la necessità del rispetto del limite di cui all'art. 259, comma 6, del medesimo TUEL (v. sul punto Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 105/2025/PAR).

Infine, tenuto conto della condizione di dissesto finanziario nella quale versa il Comune di Volla, occorre altresì che l'assunzione sia autorizzata dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ex artt. 155, comma 1, lett. a) e 243, comma 7, del TUEL.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 5, comma 6, lett. c) del d.p.r. 8 novembre 2013, n. 142, recante "Regolamento concernente la composizione e le modalità di funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, a norma dell'articolo 155, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", la suddetta Commissione "approva o nega l'approvazione ai provvedimenti in materia di dotazioni organiche e di assunzione di personale, entro novanta giorni dal ricevimento. Decorso inutilmente tale termine, i provvedimenti si intendono approvati", esercitando quindi una funzione di controllo rientrante nell'ambito della c.d. fase integrativa dell'efficacia del provvedimento amministrativo (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 92/2023/PRSP).

Tale autorizzazione si impone configurandosi, stante il combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 243 del TUEL, una competenza della citata Commissione ai fini del controllo preventivo "sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale" degli enti in dissesto e trattandosi di incarico il quale, ancorché a titolo gratuito, può incidere, sotto il profilo della rimborsabilità delle connesse spese e del conseguente impegno di risorse finanziarie a carico del bilancio comunale, sugli equilibri finanziari dell'Ente.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Campania esprime, nei termini di cui in motivazione, il parere in merito al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Volla.

Dispone che copia del parere sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 17 giugno 2026.

Il Relatore
Dott. Marco Nappi Quintiliano

Il Presidente
Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
19 giugno 2026
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato