



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 17 Dicembre 2020, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere della Regione Lombardia,

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n.A1.2020.0376535 del 13.11.2020, proposta dal Presidente della regione Lombardia, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 53 in data 13.11.2020;

VISTA l'ordinanza n. 42/2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams"

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Regione Lombardia, con la richiesta sopra citata, chiede, in riferimento agli incarichi di Direttore (Generale, Amministrativo, Sanitario o socio-sanitario), alla luce dell'art.5, comma, 9 del D.L.95/2012, convertito nella legge 135/2012, che disciplina gli incarichi al personale in quiescenza, un parere sulla compatibilità o meno del sopraggiunto *status* di quiescenza con la prosecuzione dell'incarico di Direttore specificando se:

- Il collocamento in quiescenza di un Direttore (Generale, Amministrativo, Sanitario o socio-sanitario) sia elemento di per sé sufficiente a determinare il venir meno dell'incarico;
- Qualora, invece, il collocamento in quiescenza non comporti il venir meno dell'incarico, se l'interessato possa continuare ad essere retribuito come da previsioni contrattuali.

CONSIDERATO IN DIRITTO

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 precisare 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 e 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 Presidente della Regione Lombardia, dunque, organo rappresentativo dell'Ente, 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*”.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, il quesito proposto dal Presidente della Regione Lombardia deve ritenersi ammissibile,

stante che la materia attiene all'interpretazione di una disposizione normativa - quale quella contenuta all'art. 5, comma 9 del decreto legge n. 95/2012 - che persegue, tra l'altro, l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e su cui più volte si sono pronunciate le Sezioni regionali di controllo.

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

MERITO

La risposta nel merito al quesito posto al Collegio presuppone una sintetica disamina del quadro normativo e interpretativo di riferimento dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135/2012, successivamente novellato dall'art. 6, comma 1, del D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114/2014 e, di seguito, riformulato dall'art. 17, comma 3, della L. n. 124/2015.

Nella sua odierna versione, il citato comma 9 prevede che *“E' 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 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.*

Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.”

In termini generali, la norma vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi e cariche in organi di governo delle amministrazioni o degli enti e società controllati.

Tuttavia, il divieto non è assoluto, stante la possibilità di consentire l'attribuzione a titolo gratuito e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, l'obbligo di inserire un limite di durata di un anno, vietando sia la proroga che il rinnovo, ferma restando, comunque, la gratuità.

La *ratio* di tale divieto risiede nella scelta legislativa di conseguire un duplice obiettivo: favorire il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione e, più in generale, supportare l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani nonché conseguire risparmi di spesa, evitando di corrispondere la retribuzione a un soggetto che già gode del trattamento di quiescenza (vedi *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 90/2020 PAR)

Sotto quest'ultimo aspetto la Corte costituzionale, con sentenza n. 124/2017, ancorché resa con riferimento ad altre disposizioni legislative, non manca di rimarcare che *“È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico. Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni. Tale ratio ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito.”* Il Giudice delle leggi individua, quindi, nel D.L. n. 95/2012 uno dei *“capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli ambiti più disparati”* quale *“misura di contenimento della spesa pubblica”*.

Le argomentazioni contenute nella menzionata sentenza n. 124/2017 sono state riprese e sviluppate non solo dalla giurisprudenza contabile ma anche da quella amministrativa, che ha costantemente messo in risalto il *favor* del legislatore per l'occupazione giovanile ad esso sotteso reputando che *“Il legislatore ha così introdotto limitazioni al conferimento di incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o cariche in organi di governo a soggetti, già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, con l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale (TAR Valle d'Aosta, sentenza 14 giugno 2016 n. 27; per Cons. St., sez. V, sentenza 15 novembre 2016 n. 4718 è evidente la ratio “di favorire l'occupazione giovanile”) nelle pubbliche amministrazioni e conseguire risparmi di spesa. Tali incarichi sono consentiti a titolo gratuito con una limitazione temporale per un anno per quelli dirigenziali o direttivi e in tutti gli altri casi senza limiti di tempo. Tale obiettivo è scolpito nella circolare n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui le modifiche introdotte con l'art. 6 del D.L. n. 90/2014 “sono volte ad evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo che gli organi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani. Le nuove disposizioni sono espressive di un indirizzo di politica legislativa volto ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni.” (Consiglio di Stato – Sezione prima – parere n. 00309/2020).*

La ratio della disposizione, dunque, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124/2017, si collega al *“carattere limitato delle risorse pubbliche”*, che *“giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni”*.

L'inquadramento sistematico della disposizione in parola, come già evidenziato, è stato approfondito dalla giurisprudenza di questa Corte che ha rimarcato *“la natura palesemente selettiva del divieto introdotto dalla norma, la quale introduce nel sistema – in modo diretto e senza deroghe o eccezioni, se non per il caso della gratuità e per la durata massima di un anno – un impedimento generalizzato al conferimento di*

incarichi a soggetti in quiescenza. Tale impedimento appare fondato su un elemento oggettivo che non lascia spazio a diverse opzioni interpretative” (*vedi ex multis, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 7/2015 e ivi ulteriori richiami*).

La norma è stata oggetto, altresì, di apposite circolari interpretative della Presidenza del Consiglio (n. 6/2014 e n. 4/2015) e di numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, che hanno avuto modo di soffermarsi su diverse questioni relative all’esatta delimitazione del suo ambito applicativo: dalla riferibilità anche ai lavoratori autonomi (*su cui si veda Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 66/2018/SRCPIE/PAR*), all’applicabilità ad incarichi retribuiti di staff conferiti a personale in quiescenza ai sensi dell’art. 90 del TUEL (*cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 27/2016; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR*), alla qualificazione della stessa condizione giuridica di “quiescenza” ai fini dell’operatività della norma (*su cui si rinvia alle deliberazioni di questa Sezione n. 148/2017/PAR, n. 180/2018/PAR n. 28/2019/PAR, n.405/2019 PAR*).

Effettuato l’inquadramento normativo ed interpretativo della materia *de qua* e passando alla trattazione della questione posta al vaglio di questa Sezione, per completezza di trattazione, preme precisare che in sede di parere l’amministrazione regionale ha rappresentato che ha, preliminarmente, interpellato il Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione che nel richiamare la giurisprudenza di questa Sezione (*deliberazione n. 28 del 30.01.2019*), ha precisato che l’interpretazione fornita dalla Corte tende a dare maggiore rilevanza alla finalità della disposizione piuttosto che alla formulazione letterale della stessa, con la conseguenza di dover optare per la gratuità dell’incarico a decorrere dalla data di collocamento a riposo e per un periodo massimo di un anno.

Ha ricordato, comunque, il Ministero che il cambio di status del soggetto designato e la nuova durata dell’incarico che ne deriva debbano essere valutati, in termini di compatibilità, sia con la previsione legislativa che individua in tre anni la durata minima dell’incarico sia con le responsabilità connesse alla tipologia.

Tutto ciò posto, a parere di questo Collegio la risposta ai quesiti dell'amministrazione regionale deve passare da una lettura costituzionalmente orientata dell'art.5, comma 9, del D.L.n.95/2012, funzionale alla ponderazione degli interessi pubblici e individuali coinvolti.

La norma in esame, infatti, accanto alla finalità di favorire il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione è proiettata, prioritariamente, a conseguire risparmi di spesa, nell'ottica, in termini generali, di garantire gli equilibri di bilancio di cui all'art.81 della Costituzione ed il rispetto degli obblighi di matrice comunitaria.

La predetta disposizione letta in relazione con l'art.81 della Costituzione, rende, quindi, prevalente l'interesse generale alla tutela degli equilibri di bilancio (risparmio pubblico) rispetto alla posizione individuale del mantenimento del rapporto contrattuale almeno triennale, che per le motivazioni su esposte assume carattere recessivo, eventualmente tutelabile, nel rispetto dei canoni giuridici di riferimento, dinanzi gli organi giurisdizionali competenti.

Una diversa interpretazione favorirebbe, tra altro, comportamenti antielusivi consistenti nel conferire a soggetti prossimi alla pensione incarichi e cariche il cui mandato si svolga sostanzialmente in una fase successiva al collocamento in quiescenza.

Alla luce di tali considerazioni, così come già precisato da questa Sezione con deliberazione n.28/2019 PAR, la modifica di status del soggetto incaricato (da dipendente a pensionato) nel corso dell'espletamento del mandato e, quindi, la "sopravvenienza" di una situazione giuridica diversa rispetto a quella inizialmente considerata all'atto del conferimento dell'incarico, determina l'obbligo di applicare la normativa prevista per lo status sopravvenuto, con la medesima decorrenza e col prescritto regime di gratuità.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - si pronuncia come segue sulla richiesta di parere della Regione Lombardia:

«la modifica di status del soggetto incaricato (da dipendente a pensionato) nel corso dell'espletamento del mandato e, quindi, la "sopravvenienza" di una situazione giuridica

diversa rispetto a quella inizialmente considerata all'atto del conferimento dell'incarico, determina l'obbligo di applicare la normativa prevista per lo status sopravvenuto, con la medesima decorrenza e col prescritto regime di gratuità».

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 17 Dicembre 2020.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

18 dicembre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)