



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

Antonio MEZZERA	Presidente
Laura D'AMBROSIO	Consigliera
Mauro NORI	Consigliere
Alessandro FORLANI	Consigliere (relatore)
Francesco SUCAMELI	Consigliere
Carla SERBASSI	Consigliera
Ottavio CALEO	Referendario
Giuseppe LUCARINI	Referendario

nella Camera di consiglio del 28 luglio 2021 da remoto

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 al protocollo di questa Sezione n. 4943 del 28 giugno 2021, con cui il Consiglio delle autonomie locali del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio;

VISTA l'ordinanza n. 28 del 23 luglio 2021, con cui il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio odierna, da remoto, in base alla normativa in tema di emergenza da Covid-19 e secondo le regole tecniche del Presidente della Corte dei conti;

UDITO il relatore, Cons. Alessandro Forlani;

RITENUTO IN FATTO

Con nota del 28 giugno 2021 il Consiglio delle autonomie locali del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Guidonia Montecelio, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95. L'ente chiede *“se sia possibile attribuire l'indennità di funzione a un Assessore componente la Giunta comunale in stato di quiescenza, quindi titolare di una pensione, al momento del conferimento dell'incarico o se la predetta nomina debba essere conferita esclusivamente a titolo gratuito”*.

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 del Comune, nella qualità di rappresentante legale dell'ente, ex art. 50 del d.lgs. n. 267/2000.

Per il profilo oggettivo, 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, intesa come relativa *“all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sez. Autonomie, atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e delibera 17 febbraio 2006, n. 5), che può riguardare anche le *“modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...) in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (Sezioni riunite, delib. n. 54/2010). 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. 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 funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura; in tal senso, secondo la Sezione delle Autonomie, "non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione" (n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

La richiesta in oggetto, nella sua connotazione di generalità e astrattezza, è ammissibile, riguardando l'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che presiede alla tutela degli equilibri finanziari degli enti locali.

MERITO

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 conv., con modificazioni, dalla l. n. 135/2012, novellato dall'art. 6, comma 1, del d.l. n. 90/2014, conv., con modificazioni, 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, 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'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. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia".

La questione è stata oggetto di varie pronunce della Corte, alcune richiamate dal Comune nella richiesta di parere, concordi nel ravvisare la *ratio* del divieto nel duplice obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'amministrazione e di conseguire risparmi di spesa; in tal senso, anche la delibera della Sezione di controllo della Sardegna n. 90/2020, richiamando precedenti pronunce della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

Anche secondo la circolare n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le disposizioni servono *"a 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"*.

La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 124/2017, sottolinea che tale *ratio* ispira *"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"*.

La norma prevede, tuttavia, eccezioni al divieto, menzionando espressamente i componenti delle giunte degli enti locali territoriali: sindaci, assessori e presidenti di giunta degli stessi. L'art. 82, commi 1 e 8, del d.lgs. n. 267/2000, statuisce che questi percepiscano un'indennità di funzione. Il comma 3 dell'art. 82, inoltre, recita che, *"ai soli fini dell'applicazione delle norme relative al divieto di cumulo tra pensione e redditi, le indennità di cui ai commi 1 e 2 non sono assimilabili ai redditi da lavoro di qualsiasi natura"*.

Risulta dirimente il fatto che tali attribuzioni derivano dall'investitura elettiva da parte dei cittadini o, comunque, dalla nomina sulla base degli equilibri politici scaturiti dal voto popolare, per cui non assume alcuna rilevanza la *ratio* della norma sul

collocamento in quiescenza e sul ricambio generazionale. Di conseguenza, una lettura costituzionalmente orientata della disposizione non preclude per i componenti delle giunte degli enti locali territoriali l'attribuzione dell'indennità di funzione, anche al fine di non menomare il pieno esercizio dell'elettorato passivo che deve essere garantito a tutti i cittadini a parità di condizioni, a prescindere dalle condizioni personali di ognuno.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio rende il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto, all'ente istante, nonché al Cal del Lazio per debita conoscenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio "da remoto" del 28 luglio 2021.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Alessandro FORLANI

IL PRESIDENTE

Antonio MEZZERA

Depositata in Segreteria il 3 agosto 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO