



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Donata Cabras	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Usai	Primo referendario
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Maria Stella Iacovelli	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2020;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 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 R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge n. 20 del 14 gennaio 1994 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 2006 e dalla deliberazione n. 54 del 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo; Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Irgoli (NU) con nota in data 27 agosto 2020, trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna con nota prot. n. 0000558 del 2 settembre 2020, assunta al protocollo della Sezione con il numero 0004114 del 3 settembre 2020;

Vista la nota prot. n. 0004170 del 4 settembre 2020 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Maria Stella Iacovelli;

Vista la nota prot. n. 0004676 del 7 ottobre 2020 con la quale il Magistrato istruttore Referendario Maria Stella Iacovelli ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 17/2020 dell'8 ottobre 2020 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 14 ottobre 2020 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Maria Stella Iacovelli;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Irgoli chiedeva a questa Sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, sui seguenti quesiti: " a) *il divieto di conferire incarichi a soggetti in quiescenza, stabilito dall'articolo 5, comma 9 del decreto-legge 95 del 2012, trova applicazione anche nel caso di conferimento della carica di presidente o componente del consiglio di amministrazione di una società partecipata dal comune, interamente partecipata da pubbliche amministrazioni, qualora l'incarico sia conferito a soggetto che seppure in quiescenza svolga una libera professione con regolare iscrizione al relativo albo professionale?* b) *oltre alle modalità previste dell'art. 7, comma 8, Legge n.131/2003, e*

quindi senza dover impegnare il collegio dei magistrati componenti la Camera di consiglio della Sezione Regionale di controllo, sussiste la possibilità di ottenere pareri direttamente dalla segreteria della Corte dei Conti?”

L'istanza dell'Ente locale perveniva a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna che, valutata preliminarmente la ricevibilità soggettiva e sommariamente l'ammissibilità oggettiva della richiesta, la rimetteva alla Sezione con nota prot. n. 0000558 del 2 settembre 2020.

DIRITTO

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

In applicazione dei consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta sotto il duplice profilo soggettivo e oggettivo.

Il riscontro del requisito soggettivo impone di accertare che l'Amministrazione istante rientri nel novero degli Enti territoriali legittimati ad avvalersi dell'attività consultiva della Corte ai sensi del citato art. 7 e, inoltre, che la richiesta di parere risulti sottoscritta dal relativo rappresentante legale.

Ebbene, la richiesta presentata dal Comune di Irgoli ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, trasmessa a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, si palesa ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proposta da una delle Amministrazioni indicate dalla normativa in riferimento e sottoscritta dal Sindaco quale rappresentante legale dell'Ente.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva occorre procedere, in via pregiudiziale, alla verifica della riconducibilità dell'oggetto del quesito nel

perimetro della *"materia di contabilità pubblica"*, così come delineata dalla giurisprudenza contabile ai fini dell'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della c.d. legge "La Loggia" (L. n. 131/2003).

Inoltre, risulta indispensabile esplorare gli ulteriori profili di ammissibilità elaborati dalla giurisprudenza contabile quali: il carattere generale e astratto del parere; l'assenza di una funzionalità diretta del quesito rispetto all'adozione di concreti atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'Ente; la carenza di valutazioni in merito a comportamenti già posti in essere ovvero a provvedimenti amministrativi già adottati; l'impossibilità che l'attività consultiva rechi pregiudizio o interferisca con la funzione di controllo o giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni.

Il Collegio ravvisa la sussistenza del requisito di ammissibilità oggettiva con riferimento al quesito contraddistinto con la lettera "a)" in quanto afferente alla *"materia di contabilità pubblica"*.

In base ai criteri di massima definiti dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006 e, successivamente, precisati dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, risulta che *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella*

concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci - vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio" (Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/2010).

Nel caso di specie, l'intervento delle Corte viene sollecitato con riferimento all'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, vale a dire di un disposto normativo testualmente destinato a disciplinare la "*Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni*" e posta all'interno di un corpus normativo intitolato "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.*". L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, dichiaratamente impresso dal legislatore alla disposizione in oggetto, fa confluire la materia disciplinata dall'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 nella nozione di "*contabilità pubblica*" in considerazione dei riflessi finanziari che l'applicazione della norma genera sul bilancio dell'Amministrazione locale.

Nella direzione dell'ammissibilità oggettiva del parere militano, inoltre, la formulazione dell'istanza in termini generali ed astratti, l'assenza di una

funzionalità diretta del parere rispetto all'adozione di atti rientranti nella discrezionalità dell'Ente, l'omessa valutazione di comportamenti o provvedimenti amministrativi già adottati e l'estraneità dell'attività consultiva rispetto alla funzione di controllo ovvero giurisdizionale di competenza della Corte dei conti o di differenti Magistrature.

Con riferimento al quesito contraddistinto con la lettera "b)", ossia sulla possibilità *"di ottenere pareri direttamente dalla segreteria della Corte dei conti"* al fine di non *"dover impegnare il collegio dei magistrati componenti la Camera di consiglio della Sezione Regionale di controllo"*, il Collegio ritiene che lo stesso difetti del requisito dell'ammissibilità oggettiva sotto ogni profilo e che afferisca, piuttosto, alla corretta interpretazione della dizione *"sezioni regionale di controllo della Corte dei conti"* di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

A margine il rilievo sull'inammissibilità oggettiva, e prendendo atto della premurosa intenzione di voler disimpegnare questo Collegio dall'esercizio della funzione consultiva, non si può non sottolineare che il riferimento alle *"sezione regionale di controllo della Corte dei conti"* contenuto nel citato art. 7 è da intendersi circoscritto esclusivamente ai Magistrati che compongono la Sezione, unici intestatari della funzione consultiva. Ne consegue che l'Ente locale non può indirizzare le richieste di pareri alla segreteria della Sezione, essendo quest'ultima destinata a svolgere un'attività amministrativa di supporto all'Istituzione (che, nel caso di specie, di traduce in un pregevole e proficuo ausilio alla Sezione) nonché a fornire ogni utile indicazione ed informazione alle Amministrazioni pubbliche ma, si ribadisce, nei limiti delle funzioni di carattere amministrativo di competenza.

MERITO

Il Collegio ritiene, prima di affrontare l'esame nel merito del parere, di soffermarsi in una sintetica disamina del quadro normativo ed interpretativo

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."*

Il legislatore, attraverso la disposizione in commento, ha introdotto

limitazioni al conferimento di incarichi (retribuiti) di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi e di cariche in organi di governo ai soggetti collocati in quiescenza. Il divieto si traduce, secondo la Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, in un *"impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza"* (SCCLEG nn. 35/2014 e 7/2015).

La *ratio* di tale divieto, il cui raggio di operatività è stato diversamente modulato negli anni per effetto di successivi interventi normativi tra i quali spiccano quelli riconducibili al D.L. n. 90/2014 e alla L. 124/2015, 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.

Sotto quest'ultimo aspetto, il Collegio si riporta a quanto evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 124/2017 la quale, 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, con riferimento al disposto normativo oggetto di quesito, 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).

Fermo restando la specificità della fattispecie sottoposta dal Comune, questa Sezione procederà ad individuare, in via generale, la questione

giuridica sottostante e a definire la linea interpretativa astrattamente applicabile, contenendo l'esame dell'istituto in questione, anche per esigenze di sintesi espositiva, agli aspetti più intimamente connessi al quesito posto dal Comune di Irgoli.

Nella sua versione originaria, la norma in discussione vietava di *"attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse (il riferimento è alle "pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per la società e la borsa") 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"*.

L'impedimento all'attribuzione di incarichi a soggetti in quiescenza aveva, quindi, una portata più circoscritta rispetto alla formulazione attualmente vigente. In particolare, sul piano soggettivo, la definizione dei soggetti sottoposti al divieto abbracciava unicamente i dipendenti pubblici in quiescenza che avessero svolto nell'ultimo anno di servizio attività analoghe a quelle oggetto di incarico e, sul piano oggettivo, la tipologia di attività vietata era limitata a quella di studio e di consulenza.

Con la novella del 2014 (art. 6 del D.L. n. 90/2014 come modificato, in sede di conversione, dalla L. n. 114/2014) l'ambito del divieto *de quo* viene esteso arrivando ad abbracciare, sul fronte soggettivo, tutti i *"soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza"* e giungendo a comprendere, sul fronte oggettivo, anche gli *"incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo"*. Inoltre, la latitudine applicativa della norma viene espansa con riferimento agli incarichi *de quibus* in *"enti e società"*

controllati dalle amministrazioni di cui al primo periodo dell'articolo in commento, salvo le eccezioni ivi indicate.

Premesso quanto sopra, con riferimenti al dubbio interpretativo prospettato dal Comune di Irgoli in merito al "*conferimento della carica di presidente o componente del consiglio di amministrazione di una società partecipata dal comune, interamente partecipata da pubbliche amministrazioni*" il Collegio ritiene che l'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, nella vigente formulazione, non lascia spazi per soluzioni ermeneutiche divergenti dal chiaro disposto normativo che, espressamente, stabilisce il divieto di conferire cariche in organi di governo non solo nelle amministrazioni pubbliche ivi specificate ma anche nelle società (e negli enti) da esse controllate.

La ricorrenza, nella fattispecie concreta, di una società controllata dovrà essere valutata dall'Ente richiedente in base alle coordinate normative offerte dalla disciplina di riferimento, ovvero dal D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP). Nella specie, viene in rilievo quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lettera m) del TUSP che detta la definizione di "*società a controllo pubblico*" quale "*società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*". La lettera b) dello stesso comma definisce come "*controllo*" "*la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile*", ossia a una condizione riconducibile al controllo interno di diritto (che si realizza qualora l'amministrazione controllante dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società controllata), al controllo interno di fatto (che si realizza qualora l'amministrazione controllante, pur non disponendo della maggioranza, è comunque in grado di esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria della società controllata) e al controllo esterno di fatto (che si realizza qualora esistano particolari vincoli contrattuali che consentono all'amministrazione

controllante di esercitare un'influenza dominante rispetto alla società controllata). La suindicata lettera b) soggiunge che *"Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norma di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo."*

Con precipuo riferimento alla nomina degli organi amministrativi della società a controllo pubblico l'art. 11, comma 1, del TUSP prevede che *"Resta fermo quanto disposto...dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135"*. Con un richiamo che la giurisprudenza contabile considera *"meramente ricognitivo della normativa già esistente e si inquadra nel peculiare statuto delle società a controllo pubblico delineato dallo stesso TUSP"* (SRC Lombardia n. 405/2019/PAR) il legislatore conferma, con una formula di rinvio, l'efficacia del divieto di conferimento degli incarichi delineato dal menzionato art. 5 rispetto agli organi di governo delle società controllate.

L'ulteriore aspetto su cui si incentra la richiesta di parere formulata dal Comune di Irgoli riguarda la possibilità di conferire incarichi a *"soggetto che seppure in quiescenza svolga una libera professione con regolare iscrizione al relativo albo professionale"*.

Il Collegio è, quindi, chiamato a definire l'estensione del divieto in parola con riferimento al parametro soggettivo di coloro rispetto ai quali è inibito il conferimento degli incarichi ex art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012.

Come anticipato, la portata del divieto in argomento ha subito, con riferimento al profilo soggettivo, un'incisiva modifica per effetto del D.L. n. 90/2014 per cui, a legislazione vigente, l'ambito soggettivo del divieto in parola è definito con riferimento a *"soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza"* (e non più in relazione ai soli *"soggetti, già"*

appartenenti ai ruoli delle stesse – sottointeso, amministrazioni - e collocati in quiescenza”). Ebbene, sulla scia di precedenti pronunce della giurisprudenza contabile, questa Sezione ritiene che tale espressione consenta di includere nel novero dei soggetti a cui è preclusa l’assunzione degli incarichi ex art. 5, comma 9, D.L. n. 95/2012 non solo i dipendenti pubblici in quiescenza ma anche i lavoratori privati in quiescenza, siano quest’ultimi dipendenti o autonomi.

Il Collegio, adendo alle conclusioni in tal senso raggiunte anche in seno ad altre Sezioni della Corte, reputa di non poter seguire la diversa opzione ermeneutica prospettata dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica nelle circolari interpretative n. 6/2014 del 04.12.2014 e n. 4/2015 del 10.11.2015 (che, per inciso, non costituiscono fonti del diritto) laddove si circoscrive l’ambito applicativo della norma in discorso a *“qualsiasi lavoratore dipendente collocato in quiescenza”* (circolare n. 6/2014) ed *“esclusivamente i lavoratori dipendenti e non quelli autonomi”* (circolare n. 4/2015).

Tale ultima interpretazione risulta conferente alla versione originaria del comma 9 in esame ma, di contro, si palesa discordante rispetto all’attuale formulazione della norma che incentra il divieto sui *“lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”*; una simile locuzione, interpretata alla luce del criterio letterario indicato dall’art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale preliminari al codice civile, non può non avere altro senso che quello *“fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”*. Nella specie, il tenore letterario della norma induce a concludere che tutti coloro i quali abbiano svolto un’attività lavorativa, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (quindi sia i lavoratori dipendenti privati che i lavoratori autonomi), qualora collocati in quiescenza, non possono essere destinatari degli incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o di cariche in organi di governo da parte

delle amministrazioni, negli enti e nelle società specificate dalla norma oggetto di parere. L'interpretazione proposta trova conforto anche nel secondo canone ermeneutico indicato nel citato art. 12, ossia il criterio teleologico che fa perno sull'intenzione del legislatore la quale, come sopra evidenziato, si muove nella duplice direzione di favorire l'occupazione giovanile nell'Amministrazione pubblica e di realizzare risparmi di spesa; contenere il divieto in parole ai dipendenti pubblici in quiescenza, escludendo i lavoratori privati, non solo urta contro il chiaro disposto normativo, ma non si pone in armonia con la *ratio* che ha ispirato l'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, quantomeno sul fronte del *favor* per il ricambio generazionale nell'ambito del settore pubblico.

Ed invero, come osservato dalla Sezione Piemonte, *"se il beneficiario del possibile incarico è già collocato in quiescenza, a prescindere dalla natura, dipendente o autonoma, del lavoro svolto prima della quiescenza, trova applicazione il divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012"* e *"la possibilità da parte di un ente pubblico territoriale, quale il comune, di conferire cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti già titolari di pensione, a prescindere da qualunque caratteristica anagrafica dei soggetti beneficiari, è riconosciuta, sulla base della stessa formulazione letterale dell'art. 5 comma 9 del d.l. n. 95/2012, solo nel caso in cui l'incarico sia a titolo gratuito."* (SRC Piemonte n. 66/2018/PAR).

Ad analoga conclusione era già pervenuta la Sezione regionale di controllo della Puglia che si esprime nel senso che *"il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici (quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza"* (SRC Puglia n. 193/2014/PAR) ed è stata ribadita dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia che parla di *"indistinzione, nei soggetti in quiescenza, tra lavoratori dipendenti e autonomi"* (SRC Lombardia n. 180/2018/PAR).

Per completezza espositiva, si aggiunge che l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali si muove nella medesima direzione della giurisprudenza contabile, tanto che nell'Atto di indirizzo adottato ai sensi dell'art. 154, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL) ed avente ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, ha ritenuto che tale disposizione *"in quanto generalmente riferita a lavoratori in quiescenza, trova applicazione sia per i lavoratori dipendenti che per i lavoratori autonomi"* (Atto di indirizzo approvato in data 24 maggio 2019).

In ultimo, si rimarca che l'opportunità di conferire gli *"incarichi, le cariche e le collaborazioni"* ai lavoratori in quiescenza è consentita, in seguito alla novella dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 ad opera dell'art. 17, comma 3, della L. 124/2015, nel caso di attività svolta a titolo gratuito, salvo, anche nell'ipotesi di gratuità, il limite massimo annuale prescritto per gli incarichi di tipo dirigenziale e direttivo.

Per tutte le considerazioni che precedono la Sezione

DELIBERA

di rendere il parere nei termini sopra espressi

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Irgoli e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2020.

IL RELATORE

Maria Stella Iacovelli

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

Depositata in Segreteria in data 15 ottobre 2020

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus