



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

ART. 5, COMMA 9, DEL D.L. 6 LUGLIO 2012, CONVERTITO NELLA LEGGE 7 AGOSTO 2012, N. 135 COSÌ COME MODIFICATO DALL'ART. 6 DEL D.L. 24 GIUGNO 2014, N. 90, CONVERTITO NELLA LEGGE 11 AGOSTO 2014, N. 114 – AMMISSIBILITÀ DI UN QUESITO CONCERNENTE LA POSSIBILITÀ PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI CONFERIRE INCARICHI RETRIBUITI A PERSONALE IN QUIESCENZA GIÀ APPARTENENTE AI RUOLI DELLA MEDESIMA AMMINISTRAZIONE

DELIBERAZIONE N. 14/SEZAUT/2022/QMIG





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 14/SEZAUT/2022/QMIG

Adunanza del 21 luglio 2022

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

ooooFrancesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Sonia MARTELLI, Maria Paola MARCIA, Anna Luisa CARRA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Enrico TORRI, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;

Consiglieri

Acheropita MONDERA, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Michela MUTI, Fabrizio GENTILE;

Primi Referendari

Alessandra CUCUZZA;

Referendari

Fabio CAMPOFILONI, Rosaria DI BLASI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, 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;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti,

approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000; Vista la deliberazione n. 94/2022/QMIG del 15 giugno 2022, con la quale la Sezione di controllo per la Regione Sardegna, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Burgos (SS), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e del citato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, una questione di massima concernente la materia delle disposizioni in ordine al conferimento ed alla retribuzione al personale in quiescenza di incarichi retribuiti di collaborazione ai sensi dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o di incarichi professionali previsti dal d.lgs. n. 50/2016;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 9 dell'11 luglio 2022 con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 875 del 14 luglio 2022 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Coordinamento della Sezione delle autonomie n. 876 del 14 luglio 2022 con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Cons. Maria Rita Micci;

PREMESSO

1. Il Sindaco del Comune di Burgos, con nota n. 626 del 16 marzo 2022, ha inoltrato al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Sardegna, una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, relativamente alla «possibilità (...) di conferire un incarico professionale retribuito, (...), alla ex Responsabile del Servizio Finanziario, in quiescenza per raggiunti limiti di età, a far data dal 1/10/2021, per supportare l'Ente e per svolgere attività di formazione operativa per il personale dell'Ente, fermo restando che la stessa non potrà in ogni caso, svolgere alcuna attività di Responsabile, neppure dei singoli procedimenti»*. Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Sardegna – Ufficio di Presidenza – ha trasmesso, con deliberazione n. 9 del 19 maggio 2022, alla Sezione di controllo della Regione Sardegna, la suddetta richiesta di parere, ritenendo, all'unanimità, il suddetto parere improcedibile in quanto relativo alla valutazione di un «*caso o atto gestionale specifico, che potrebbe potenzialmente determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente nonché una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale e, che, pertanto, la questione risulta carente sotto il profilo dell'astrattezza e della generalità*».

2. La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Sardegna, ha ritenuto la richiesta di parere ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto proposta nel rispetto delle ordinarie forme di rito.

Da un punto di vista oggettivo, invece, la Sezione di controllo per la Regione Sardegna – superata la questione di improcedibilità, attraverso la formulazione di un quesito generale ed astratto – ha evidenziato la non uniformità di pareri espressi in merito dalle Sezioni regionali di controllo.

Muovendo, infatti, dalla definizione del concetto di “contabilità pubblica”, di cui al comma 8, dell’art. 7 della legge n. 131/2003, anche alla luce dell’opportuna perimetrazione compiuta, negli anni, attraverso le pronunce di questa Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 3/SEZAUT/2014/QM) nonché grazie a quanto affermato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la nota 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), *«che hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente “con il sistema di norme e principi che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali” e che attiene alla disciplina dei bilanci, all’acquisizione delle entrate, all’organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all’indebitamento e alla rendicontazione: in via più generale, a tutti quei profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio; ricomprendendovi, altresì, questioni non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, ma che investono l’interpretazione di limiti e divieti “strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”»*, la Sezione remittente ha evidenziato come alcune Sezioni regionali (Sez. Sardegna, deliberazione n. 90/2020/PAR del 15 ottobre 2020; Sez. Liguria, n. 27/2016 del 23 marzo 2016; Sez. Lombardia, n. 405/2019/PAR del 24 ottobre 2019; Idem, n. 178/2020/PAR del 18 dicembre 2020; Sez. Lazio, n. 88/2021/PAR del 3 agosto 2021), partendo dal presupposto che l’art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 (e, quindi, modificato dal d.l. n. 90/2014), sia un disposto normativo destinato a disciplinare la “Riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni”, che contiene una serie di limiti e divieti espressamente preordinati a razionalizzare l’acquisto di beni e servizi, le dotazioni organiche, il patrimonio pubblico, il costo delle locazioni passive, oltre alla materia degli incarichi ai soggetti in quiescenza, abbiano ritenuto di poter inquadrare la materia di che trattasi nella nozione di “contabilità pubblica”, proprio in considerazione dei riflessi finanziari che l’applicazione della norma assume nei confronti dell’Amministrazione locale.

Dall’altro lato, però, la Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha evidenziato come la Sezione regionale di controllo per la Campania (deliberazione n. 226/2021/PAR del 6 settembre 2021), ha ritenuto di dover leggere la disposizione normativa di che trattasi, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea, la quale (con decisione c-670/18, del 2 aprile 2020) ha stabilito come la normativa nazionale dettata dall’art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012 ricada nella sfera di applicazione della

direttiva n. 78/2000, in quanto essa «*incide direttamente sulla formazione del rapporto di lavoro e, a fortiori, sull'esercizio, da parte degli interessati, di determinate attività professionali e, pertanto, dev'essere considerata come fonte di norme relative alle condizioni di accesso all'occupazione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78*». La ratio della normativa in esame, così come prospettata dalla giurisprudenza comunitaria, escluderebbe, quindi, secondo la Sezione regionale di controllo per la Campania, la possibilità di ricondurre la norma alla materia della "contabilità pubblica", con inevitabile esclusione della ammissibilità oggettiva di un parere richiesto in materia, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003.

3. Stante la presenza di decisioni difformi circa l'ammissibilità del parere di che trattasi, la Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha ritenuto di dover sospendere la decisione e, con deliberazione n. 94 del 17 giugno 2022, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti e, quindi, alla Sezione delle autonomie, relativamente al solo punto dell'ammissibilità oggettiva, la seguente questione di massima «*se l'art. 5, comma 9[^] del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, possa essere interpretato nel senso che sia possibile retribuire, con contratto di lavoro autonomo, un funzionario in quiescenza (precedentemente in servizio presso l'ente locale) per supportare lo stesso ente e per svolgere attività di formazione operativa del relativo personale, fermo restando che lo stesso non potrebbe svolgere attività di responsabile del settore, neppure dei singoli procedimenti*».

CONSIDERATO

1. La Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha ritenuto di dover sospendere la decisione relativa ad una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, legge n. 131/2003* e, con deliberazione n. 94 del 17 giugno 2022, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti e, quindi, alla Sezione delle autonomie, con specifico ed esclusivo riguardo alla questione concernente l'ammissibilità oggettiva, la seguente questione di massima «*se l'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, possa essere interpretato nel senso che sia possibile retribuire, con contratto di lavoro autonomo, un funzionario in quiescenza (precedentemente in servizio presso l'ente locale) per supportare lo stesso ente e per svolgere attività di formazione operativa del relativo personale, fermo restando che lo stesso non potrebbe svolgere attività di responsabile del settore, neppure dei singoli procedimenti*».

2. La questione, presentata nel rispetto dei presupposti soggettivi (Sindaco di un Comune) e in termini necessariamente generali ed astratti, può essere, quindi, affrontata relativamente al punto posto all'attenzione, inerente all'ammissibilità oggettiva del quesito posto.

3. Come noto, l'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, riconosce la possibilità alle Regioni di formulare alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, pareri in materia di contabilità pubblica.

La singolare forma di collaborazione prospettata dal legislatore richiede, proprio per la sua eccezionalità e per i riflessi che la stessa può avere anche in termini di contenzioso dinanzi a giudici di diversi plessi giurisdizionali, *“un vaglio particolarmente rigoroso”* (v. deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG) al fine di meticolosamente perimetrare il concetto di contabilità pubblica, all'interno del quale le Sezioni di controllo di questa Corte possono pronunciarsi.

Come affermato in premessa, le Sezioni Riunite in sede di controllo con la 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), *«hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente “con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali” e che attiene alla disciplina dei bilanci, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all'indebitamento e alla rendicontazione: in via più generale, a tutti quei profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio; ricomprendendovi, altresì, questioni non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, ma che investono l'interpretazione di limiti e divieti “strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”».*

Questa stessa Sezione delle autonomie in più occasioni, nel corso degli anni, ha cercato di definire il concetto di “contabilità pubblica” all'interno del quale possa essere consentito alle Sezioni regionali di controllo di esprimere parere su impulso delle Regioni ex art. 7, comma 8, legge n. 131/2003.

Così, con la deliberazione del 27 aprile 2004, relativa agli “Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva” (trasmessa alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482 e successivamente integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9), la Sezione delle autonomie ha, dapprima, specificato come il significato della “materia di contabilità pubblica” fosse un ambito piuttosto complesso. La Sezione si è espressa quindi nel senso di ritenere che nella materia della contabilità pubblica vi rientri *«tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all'attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica».*

Con deliberazioni n. 5/2006 e n. 3/2014 la Sezione delle autonomie, poi, ha ritenuto inammissibile un quesito attinente al rimborso delle spese sostenute da un amministratore a titolo di spese legali nel corso di un processo penale all'esito del quale lo stesso sia stato assolto con formula piena; in quella sede la Sezione delle autonomie, con riferimento alla portata dell'attività di consulenza di cui all'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, ha avuto

modo di affermare che *«la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale»*. Pertanto *«appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio»* (v. deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/2014). *«Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed 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 normativa di carattere contabilistico»* (deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/2006).

Successivamente, la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 17/2020) ha ritenuto inammissibile un quesito relativo alle *«modalità di utilizzo delle graduatorie di altri enti ai sensi [...] degli articoli 9, comma 1, della legge n. 3/2003 e 3, comma 61, della legge n. 350/2003»*. In particolare, (...) la *«possibilità di attingere per la copertura di una posizione lavorativa a tempo indeterminato e parziale al 50% da una graduatoria approvata da altro ente per l'assunzione a tempo indeterminato in un posto di qualifica e categoria professionale identiche, ma con rapporto di lavoro al 65%»*, precisando come nell'*«ambito oggettivo della funzione»* (...) vi rientri *«tutto ciò che attiene ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, all'attività contrattuale, ai controlli interni ed esterni ed alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica»*.

Le Sezioni regionali di controllo, dal canto loro, hanno contribuito, esse stesse, alla perimetrazione del concetto di "contabilità pubblica".

Per citarne alcune, è possibile ricordare come, nel 2010, le Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva (42/2010/PAR) hanno ritenuto inammissibile una richiesta di parere avente ad oggetto l'incremento di indennità di funzione e gettoni di presenza, sulla base della circostanza data dal fatto che i quesiti devono essere *«strettamente inerenti alla materia della contabilità pubblica, non concernenti specifici fatti gestionali, bensì questioni e tematiche di interesse generale»*.

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna che, con deliberazione n. 5/2019/PAR, ha escluso l'ammissibilità di un parere relativo al rimborso delle spese legali per un dipendente, ha affermato che la *«funzione consultiva debba essere limitata e riferita ad attività contabili in senso stretto, non potendo le Sezioni regionali di controllo diventare organi di consulenza generale delle autonomie locali. È stata così elaborata una nozione di contabilità pubblica riferita "alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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»* (negli stessi termini Sez. controllo Campania, deliberazione n. 90/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 163/2017/PAR).

Di particolare rilievo, la Sezione regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 9/2018/PAR) ha ritenuto inammissibile una richiesta di parere relativa alla *“corretta applicazione di un tributo su una tariffa applicata ai cittadini”*, per il fatto che la richiesta non è riferibile alla nozione di contabilità pubblica, né nella sua accezione più ristretta (normativa e relativi atti applicativi che disciplinano l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore), né nella sua accezione dinamica (questioni inerenti problematiche interpretative relative ai limiti e ai divieti posti dal legislatore nell’ottica del contenimento della spesa ed in grado di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio).

La Sezione regionale di controllo per la Toscana, inoltre, con deliberazione n. 138/2013/PAR ha ritenuto inammissibile, proprio sulla base delle indicazioni offerte dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54/2010, un quesito, che *«pur presentando il carattere della generalità ed astrattezza si risolve nell’interpretazione di una norma del CCNL in merito alla composizione delle risorse variabili, tema che non rientra nel concetto di contabilità pubblica ex art.7, comma 8, legge n. 131/03 come del resto affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte che, con pronunzia resa in sede di nomofilachia contabile ai sensi dell’art.17, comma 31, d. l. n.78/2009 (del. n. 54/contr/2010)»*.

Nell’attività di perimetrazione dell’ambito oggettivo della materia, ulteriori e più complete precisazioni sono state offerte, da ultimo, da questa Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG che, nel riprendere quanto affermato con la fondamentale e più volte citata deliberazione n. 54/2010, così come chiaramente compendiato nella deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, ha precisato che, *«come ripetutamente evidenziato da questa Sezione, 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»* (si veda, al riguardo, la deliberazione n. 17/2020/QMIG che, a conferma di quanto sopra affermato, si sofferma sul significato dell’ avverbio *“limitatamente”*, utilizzato dalle Sezioni riunite nella più volte richiamata deliberazione n. 54/2010).

La suddetta deliberazione 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 alla capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. *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.

La posizione assunta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo già nel 2010, successivamente ripresa, confermata e precisata, negli anni, dalla Sezione delle autonomie con le deliberazioni da ultimo citate, sembra essere perfettamente in linea, inoltre, con la volontà espressa dal legislatore nel testo normativo di riferimento che, al comma 7, dell'art. 7 ha previsto come «*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni* » e, al successivo comma 8, ha prospettato la possibilità che le «*Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*». A completare ed arricchire il quadro delle forme di interazione fra Corte dei conti ed autonomie locali, il legislatore ha aggiunto, introdotta dalla congiunzione “nonché”, la possibilità per le Regioni di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di “contabilità pubblica”, quale materia ulteriore e, chiaramente, diversa da quella della “gestione finanziaria” cui aveva fatto riferimento poco prima. Al fine di meglio comprendere la portata del concetto di “contabilità pubblica” di cui all'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, può essere utile ricordare come nell'originario disegno di legge presentato al Senato, il testo presentava come riferimento per l'ambito nel quale le Regioni avessero potuto chiedere pareri alla Corte dei conti, anziché il generale concetto di “contabilità pubblica”, il preciso richiamo dell'art. 88 del regio decreto del 18 novembre 1923, n. 2440. L'atto Senato n. 1545 esaminato in Commissione, infatti, prevedeva la possibilità per le Regioni di richiedere pareri alla Corte dei conti *ex art. 88 r.d. n. 2440/1923* che, testualmente, recitava: «*Il Governo del Re, sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione*»; solo dall'esame in aula il testo di legge è uscito con la formulazione attuale perché, come si legge nel verbale della seduta (pomeridiana del 23 gennaio 2003) «*si tratta, infatti, di una norma di carattere più generale ed ampia*» e, sicuramente, più attuale.

La storia dell'iter di approvazione della legge può essere utile per recuperare il rigoroso concetto di “contabilità pubblica” introdotto dal legislatore che, anche se innegabilmente arricchito negli anni da nuovi elementi quali, risparmio di spesa, di patto stabilità, di pareggio di bilancio e rivalutato anche sotto un aspetto dinamico (particolarmente rilevante nell'attuale questione), così come stabilito dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte con deliberazione n. 54/2010, rimane pur sempre ancorato all'attività «*a) per la conservazione del patrimonio dello Stato; b) per l'esatto accertamento delle entrate; c) per la regolare gestione dei fondi di bilancio*» (v. art. 27, r.d. n. 2440/1923), senza deviare in concetti di gestione finanziaria che, per le ragioni sopra esposte, lo stesso legislatore del 2003 ha voluto tenere distinti (a tal proposito appare utile ricordare la stessa formulazione letterale della norma ove il concetto di “contabilità pubblica” è prospettato

come materia diversa ed ulteriore rispetto a quella della gestione finanziaria, cui si affianca unita dalla congiunzione “nonché”).

4. Occorre, a questo punto, analizzare il quesito in esame, dal solo punto di vista della sua ammissibilità oggettiva, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sin qui rappresentato.

La norma, che, con riguardo al suddetto limitato profilo viene all’ attenzione di questa Sezione delle autonomie è l’art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così come modificato dall’art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, rubricato “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”.

La normativa in questione 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).

La nota di lettura che ha accompagnato il medesimo testo del decreto-legge, presentato al Senato per la conversione, ha definito espressamente il decreto-legge n. 95/2012 come un testo normativo “*recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*” ed ha illustrato “*l’effetto complessivo delle misure, ovvero l’entità netta della correzione (data dalla differenza tra la variazione netta delle entrate e delle spese)*” proprio a conferma dell’impatto dell’intervento normativo, dinamicamente inteso, sulla materia della contabilità pubblica. Con particolare riferimento all’art. 5 del decreto-legge, lo stesso contiene una serie disparata di limiti e divieti, ossia di misure strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Il comma 9, nella nota di lettura di cui sopra, è espressamente definito come una “*disposizione di razionalizzazione*”, agevolmente sussumibile, quindi, nel più ampio *genus* della “contabilità pubblica”.

Le richieste di parere formulate nel tempo con riferimento alla normativa in esame, come evidenziato dalla stessa Sezione remittente, hanno, pressoché nella generalità dei casi, superato, con le più disparate motivazioni, il vaglio della ammissibilità oggettiva in quanto attinenti «*all’interpretazione di disposizioni legislative che perseguono l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell’assolvimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea*» (v. Sez. controllo Liguria, deliberazione n. 27/2016/PAR); in senso conforme anche Sez. controllo Lazio, deliberazione n. 88/2021/PAR che ha precisato, altresì, come «*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» (con riferimento alla ammissibilità v. anche Sez. controllo Lombardia 405/2019/PAR - Sez. controllo Sardegna 90/2020/PAR - Sez. controllo Lombardia 178/2020/PAR).

Di contrario avviso è stata la sola Sezione Campania che, nel riconoscere alla normativa di che trattasi, la finalità di riduzione della spesa pubblica, ha, però, aggiunto come, in ogni caso, *«Tale finalità di riduzione della spesa pubblica va, tuttavia, letta alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea»*.

La Sezione regionale di controllo per la Campania (deliberazione n. 226/2021/PAR del 6 settembre 2021), quindi, ha ritenuto oggettivamente inammissibile la richiesta di parere relativo alla interpretazione dell'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così come modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, sulla base di quanto affermato dalla sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea (Ottava Sezione) del 2 aprile 2020 n. 670, adita in via incidentale dal giudice amministrativo nazionale (Tar Sardegna), chiamato a decidere sulla legittimità di una manifestazione di interesse di una amministrazione territoriale, finalizzata al reclutamento di personale per attività di studio e consulenza in materia di riciclaggio comunale.

L'amministrazione, tra le condizioni di reclutamento, aveva inserito il divieto di partecipazione per lavoratori pubblici o privati già in quiescenza.

La manifestazione di interesse, per tale ragione, è stata impugnata innanzi al giudice amministrativo che, in via incidentale ha adito la Corte di Giustizia al fine di valutare la compatibilità o meno della normativa nazionale di che trattasi con il contenuto della Direttiva europea n. 78/2000 che *«mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento»*.

Il bando per il reclutamento di personale per attività di consulenza comunale, che pone limiti di partecipazione per soggetti in quiescenza, potrebbe essere manifestamente in contrasto con la direttiva di che trattasi per l'indiretta discriminazione che si può fare di alcuni soggetti che abbiano raggiunto, inevitabilmente (dato lo stato di quiescenza) un dato limite di età. La Corte di Giustizia, nel constatare come la stessa Direttiva n. 78/2000 abbia previsto, all'art. 6, la possibilità di derogare a detti divieti in nome di superiori interessi, quale, ad esempio, il ricambio generazionale delle categorie dei lavoratori, ha rinviato al giudice nazionale affinché esso stesso valutasse la ragionevolezza della norma verificando se il legislatore nazionale medesimo, nel limitare l'accesso al lavoro per alcune fasce di età, avesse comunque previsto mezzi "appropriati e necessari" ad assicurare, da un lato, la limitazione dell'accesso al lavoro legata all'età e, dall'altro, ad attuare concreti ed efficaci obiettivi di politica occupazionale. La Corte di Giustizia, nell'analizzare la problematica prospettata, ha affrontato anche incidentalmente la *ratio* sottesa alla

approvazione della norma in esame da parte del giudice nazionale, affermando come *«dalle osservazioni scritte del governo italiano discende che l'articolo 5 del decreto-legge n. 95/2012 persegue un duplice obiettivo, ossia, da un lato, realizzare un'effettiva revisione della spesa pubblica mediante la riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione pubblica, senza danneggiare la sostanza dei servizi forniti ai cittadini, e, dall'altro, facilitare il ringiovanimento del personale delle amministrazioni pubbliche, favorendo l'accesso di persone più giovani alla funzione pubblica»*.

La stessa Corte di Giustizia, quindi, ha constatato la coesistenza dei diversi obiettivi perseguiti dal legislatore con la norma in esame, arrivando ad affermare come sia *«importante ricordare anzitutto che l'indicazione contemporanea di diversi obiettivi, collegati gli uni agli altri oppure classificati per ordine di importanza, non costituisce un ostacolo all'esistenza di una finalità legittima ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 (sentenza del 21 luglio 2011, Fuchs e Köhler, C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, punti 44 e 46)»*. Specularmente, quindi, è possibile affermare come la coesistenza di obiettivi non costituisca un ostacolo neppure alla esistenza di finalità di contenimento della spesa pubblica, insite nella normativa in esame ed inquadrabili nella più generale tematica della "contabilità pubblica". La Corte di Giustizia, quindi, nel riconoscere, alla normativa in esame, finalità occupazionali, non ha escluso l'intento di contenimento della spesa pubblica che il legislatore ha voluto perseguire arrivando ad affermare che *«l'articolo 5 del decreto-legge n. 95/2012 fa parte, in un contesto economico generale, delle misure necessarie per ridurre i deficit eccessivi dell'amministrazione pubblica italiana e mira, per la precisione, a evitare un cumulo di retribuzioni e di trattamenti di quiescenza provenienti da fondi pubblici. L'obiettivo della riduzione effettiva della spesa pubblica può influire sulla natura e sulla portata delle misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima»*. Ciò significa, quindi, che l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica perseguito dal legislatore con la normativa in esame non viene messo in dubbio dalla stessa Corte di Giustizia, la quale avrebbe potuto ritenere la normativa illegittima se non fosse stata al contempo orientata alla realizzazione delle finalità di politica occupazionale che il legislatore sembra aver voluto, al contempo, perseguire. È possibile affermare, quindi, che il legislatore del 2012 abbia voluto perseguire il duplice scopo di contenere la spesa pubblica e promuovere politiche di natura occupazionale per favorire l'accesso dei più giovani nel mondo del lavoro; la materia di che trattasi, quindi, rientra, dal punto di vista dinamico (vedi deliberazioni n. 54/2010 delle Sezioni riunite e nn. 5 e 9/2022 della Sezione delle autonomie), negli strumenti di contenimento della spesa pubblica qualificabili nel più generale *genus* della "contabilità pubblica" e che, in assenza di previsioni normative che impongano carattere di esclusività (nel senso di riconoscere di poter accedere alla attività consultiva della Corte solo a quelle previsioni di legge che riguardano "esclusivamente" la "contabilità pubblica"), il Collegio ritiene che il quesito posto, riflettendo profili interpretativi concernenti l'articolo 5 del decreto-legge n. 95/2012 e s.m.i., rientri nella materia di "contabilità pubblica" in merito alla quale questa Corte è titolare della funzione consultiva *ex art. 7, comma 8, legge n. 131/2003*.

P.Q.M.

Il quesito posto dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna con deliberazione n. 94/2022, che recita :«se l'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n.95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così modificato dall'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, possa essere interpretato nel senso che sia possibile retribuire, con contratto di lavoro autonomo, un funzionario in quiescenza (precedentemente in servizio presso l'ente locale) per supportare lo stesso ente e per svolgere attività di formazione operativa del relativo personale, fermo restando che lo stesso non potrebbe svolgere attività di responsabile del settore, neppure dei singoli procedimenti», è oggettivamente 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

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 21 luglio 2022.

Il Relatore

Maria Rita MICCI

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 26 luglio 2022

Il Dirigente

Gino GALLI

(firmato digitalmente)

