



INCARICHI DI VERTICE IN COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE A SOGGETTI COLLOCATI IN QUIESCENZA: Nota a Deliberazione n. 80/2024 della Corte dei Conti- Sez. Reg. Lazio del 2 maggio 2024

PREMESSA

La presente nota, al fine di fornire un indirizzo tecnico-operativo, serve a ricostruire il regime giuridico degli incarichi in oggetto anche a seguito della recente Deliberazione n. 80 della Corte dei Conti- Sez. Reg. Lazio del 2 maggio 2024. Ed infatti, la Corte dei Conti, ricostruendo il quadro normativo vigente in materia, afferma in modo chiaro ed in funzione nomofilattica, il principio del divieto di conferimento di tali incarichi se non per le eccezioni di cui si dirà.

La Corte risponde al quesito di un Sindaco che chiede se: *“al fine di prestare affiancamento al personale in servizio, prettamente assistenza, supporto e formazione prettamente operativa, senza svolgere attività di studio consulenza, né alcun tipo di attività riferibile all’espletamento di funzioni direttive o dirigenziali... **è legittimo affidare al suddetto funzionario, successivamente alla data del suo collocamento in quiescenza, l’incarico temporaneo e straordinario a titolo oneroso di assistenza, di supporto, di affiancamento e di formazione operativa per il personale dell’ufficio tributi,** precisando che l’attività oggetto della prestazione non consisterebbe né in un’attività di studio e/o di consulenza, né l’espletamento di funzioni direttive e dirigenziali, ma semplicemente una mera condivisione dell’esperienza maturata dal funzionario in quiescenza nell’esercizio delle mansioni in precedenza affidategli”*.

Si illustra dunque di seguito il quadro normativo oggetto di analisi e ricostruzione da parte della Corte:

1) QUADRO NORMATIVO

✓ **Art. 5, c. 9, d.l. 95 del 6 luglio 2012 convertito in legge 135/2012**

L’articolo in commento afferma un principio generale di divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza, e/o dirigenziali o direttivi, a soggetti in quiescenza.

In particolare stabilisce 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».

In attuazione della sopracitata norma, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato altresì due circolari.

- ✓ **Circolare n. 6 del 2014:** *“Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90”.*

La circolare in commento specifica che *«la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 23/2014/prev. del 30 settembre 2014). Incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati».* *«Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale».*

La predetta circolare ha, altresì, precisato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico.

- ✓ **Circolare n. 4 del 2015:** *“Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n. 124. Integrazione della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 6 del 2014”.*

La circolare in commento specifica, invece, che il divieto posto dall'art. 9 del D.L. n. 95 del 2012 *«riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi 5 dell'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici».*

1.1) DEROGHE INTRODOTTE CON SUCCESSIVE NORME

✓ Art. 11, comma 3 del d.l. 105/2023 convertito in legge 112/2023

La norma stabilisce che *“il divieto di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche¹”*.

In merito a tale norma si segnala che **nel dare riscontro ad una richiesta di parere inviata dall'Anci** in ordine all'interpretazione, e conseguente possibilità di applicazione, del disposto di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, anche agli uffici di staff di cui all'articolo 90 del TUEL, con circolare dell'11 ottobre 2023 il Ministro per la pubblica amministrazione ha evidenziato che **la deroga ivi prevista al divieto di affidare incarichi retribuiti a soggetti in quiescenza deve ritenersi applicabile soltanto alla figura del Capo di Gabinetto**, ove prevista, e a condizione che tra le funzioni allo stesso attribuite non rientrino attività di natura gestionale.

✓ Art. 10, commi 1 e 2 del d.l. 36/2022 come convertito in legge 79/2022 e successive modificazioni e integrazioni apportate dall'art. 36, comma 2 quater del d.l. 19/2024 convertito in legge 56/2024

La norma stabilisce che *“1. Fino al 31 dicembre 2026, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR, ivi incluse le regioni e gli enti locali, in deroga al divieto di attribuire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 135/2012, possono conferire ai soggetti collocati in quiescenza incarichi ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse finanziarie già destinate per tale finalità nei propri bilanci, sulla base della legislazione vigente, fuori dalle ipotesi di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 15 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 113/2021. La facoltà di cui al primo periodo è consentita anche per gli interventi previsti nel PNC, nei programmi di utilizzo dei Fondi per lo sviluppo e la coesione e negli altri piani di investimento finanziati con fondi nazionali o regionali. Della facoltà di cui al primo periodo possono avvalersi anche le amministrazioni impegnate per gli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, conseguenti ai sismi del 2009 e del 2016. Gli incarichi attribuiti ai sensi del terzo periodo, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati con le risorse del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC) nelle aree colpite dai sismi del 2009 e del 2016, possono essere conferiti a soggetti collocati in quiescenza, anche se provenienti dalla stessa amministrazione conferente, che abbiano maturato significative esperienze e professionalità tecnico-amministrative nel campo della programmazione, della gestione, del monitoraggio e del controllo dei fondi pubblici nonché dello svolgimento delle attività di responsabile unico del procedimento, anche prescindendo dalla formazione di livello universitario, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dagli articoli 14, comma 3, e 14.1, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 .*

2. Al personale di cui al comma 1 possono essere conferiti gli incarichi di cui all'articolo 31, comma 8, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché, in presenza di particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con personale

¹ Si segnala altresì che il comma 3 dell'art. 11 del d.l. 105, inoltre, esplicita che resta ferma l'applicazione delle norme limitative del cumulo degli emolumenti derivanti da incarichi pubblici con i trattamenti pensionistici, mediante il richiamo dell'art. 1, comma 489, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dell'art. 14, comma 3, del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 26/2019, e s.m.i. Ciò significa che in base ai richiami di cui all'art. 1, comma 489 della legge 147/2013, e dell'art. 14, comma 3, del D.L. 4/2019, il limite del cumulo è di 240 mila euro; chi ha invece usufruito della pensione anticipata non potrà cumulare i due redditi fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.

in servizio e per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente, l'incarico di responsabile unico del procedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 31”.

La norma sopracitata pertanto **consente alle amministrazioni titolari di progetti Pnrr, inclusi Regioni ed enti locali, di conferire incarichi retribuiti di consulenza alle persone collocate in quiescenza.** Tale norma **ha esteso altresì questa possibilità alle amministrazioni impegnate per gli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, conseguenti ai sismi del 2009 e del 2016.**

È possibile anche conferire a personale in quiescenza l'incarico di Responsabile unico del procedimento (RUP) ma soltanto per particolari esigenze alle quali non è possibile far fronte con il personale in servizio, e comunque soltanto per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di reclutamento del personale dipendente.

2) CONCLUSIONI

Come evidenziato dalla Corte dei Conti nella Deliberazione in oggetto, la giurisprudenza è concorde nel ravvisare la ratio della norma di divieto di cui all'articolo 9 del D.L. n. 95/2012 e s.m.i. nel risparmio di spesa e nella garanzia del ricambio generazionale. In tale senso, ex pluris, le varie pronunce della Corte dei Conti (Sez. reg. contr. Basilicata n. 38/2018; Sez. reg. contr. Lombardia n. 126/2022; Sez. reg. contr. Liguria n. 60/2022 e n. 66/2023; Sezione del Lazio nn. 88 e 133 del 2023).

In particolare la sopracitata Deliberazione n. 133 del 2023 della Sezione regionale di controllo del Lazio, aveva già concluso che *“il conferimento a titolo oneroso di incarichi e cariche in favore di soggetti già collocati in quiescenza, per essere legittimo necessita, quindi di una effettiva (e non elusiva) esclusione dal campo di applicazione del divieto previsto dall'art. 5, comma 9, del decreto n. 95/2012*], evidenziando anche che il Legislatore ha gradualmente introdotto una serie sempre più estesa di eccezioni al suddetto divieto, con deroghe espresse all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 (si fa riferimento all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18; all'art. 3-bis del d.l. 14 gennaio 2021, n. 2; all'art. 10 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36; all'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105).

La Corte dei Conti nelle pronunzie più recenti ha altresì circoscritto il divieto agli incarichi di studio e di consulenza (oltre che direttivi e dirigenziali) **ritenendo che lo stesso divieto non possa estendersi ad “attività di mera condivisione” quali la “formazione operativa e il primo affiancamento del personale neo assunto”** (Sezione reg. contr. Liguria n. 66/2023) o ad “attività di mera assistenza” quali “attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale del 2229 cc. (Sezione reg. contr. Lazio n. 88/2023)

Pertanto, la Corte nella Deliberazione in commento stabilisce che ***“La tassatività delle fattispecie vietate dal Legislatore, dunque, fa sì che le attività consentite, per gli incarichi si ricavano a contrario. Si tratta, quindi, di verificare se gli incarichi da conferire, ai sensi dell'articolo 5 comma 9, del D.L. n. 95/2012, siano non solo astrattamente non ricompresi nel divieto normativo, in quanto non rientranti nell'elencazione tassativa della norma, ma comportino o meno lo svolgimento, in concreto, di funzioni riconducibili agli incarichi normativamente vietati”.***

La Corte dei Conti del Lazio ha definito pertanto «tassativo» il divieto di conferimento di incarichi onerosi di studio e consulenza al personale in pensione delle pubbliche amministrazioni, richiamando alla memoria quanto fissato dalla legge 135 del 2012 per la revisione della spesa pubblica che impone il divieto di «attribuire incarichi di studio e di

consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza», nelle amministrazioni dello Stato, nelle Regioni, nelle Province nei Comuni e nelle Autorità indipendenti. ***Si evince pertanto che nella Pubblica amministrazione il personale in quiescenza può svolgere solo incarichi onerosi che non rientrino in quelli di studio, consulenza, dirigenza o direzione quali ad esempio la formazione operativa e il primo affiancamento del personale neo assunto.***

Si ricava altresì che, ***le deroghe normative al precedente divieto di conferire incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza valgono solo per consentire alle amministrazioni titolari di progetti PNRR inclusi Regioni ed enti locali di portare a termine nei tempi previsti i progetti del PNRR; per consentire alle amministrazioni impegnate per gli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, conseguenti ai sismi del 2009 e del 2016.***

Infine, si ricorda che, la deroga al divieto, di cui all'art. 11, comma 3 del d.l. 105/2023 relativa agli uffici di diretta collaborazione, per gli Enti Locali può estendersi agli art. 90 TUEL ma ***vale solo per i Capi di Gabinetto, intesi come figure di vertice degli uffici di staff all'interno dei regolamenti interni di organizzazione degli enti locali,*** come precisato dalla circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione dell'11 ottobre 2023.