



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente

EdN/UCI/sc

Roma, 24 febbraio 2025

**Spett.le
Consiglio dell'Ordine
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili
di Ferrara**

Inviato a mezzo e-mail

Oggetto: P.O. 109/2024: Art. 5, co. 9, DL n. 95/2012 - Pubbliche Amministrazioni - Divieto di conferimento di cariche e incarichi retribuiti a soggetti in quiescenza

Con il quesito formulato lo scorso 6 dicembre l'Ordine chiede se, alla luce del divieto previsto dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), sia consentito attribuire a soggetti in quiescenza i seguenti incarichi remunerati:

- revisore di società soggette a controllo pubblico locale,
- membro del collegio sindacale in società pubbliche locali,
- revisore dei conti negli enti (pubblici) locali.

Con riferimento alla questione evidenziata, si osserva quanto segue.

L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 vieta alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.lgs. n. 165/2001 nonché a quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (come individuate dall'ISTAT) di attribuire determinati incarichi retribuiti a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza¹. Il divieto riguarda gli incarichi di studio

¹ Cfr. art. 5, co. 9, DL n. 95/2012 (convertito dalla L n. 135/2012):

"È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 122, 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. Per le fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29

e di consulenza, gli incarichi dirigenziali o direttivi e le cariche in organi di governo; tali incarichi sono consentiti solo se conferiti a titolo gratuito².

La *ratio* della norma risiede, oltre che nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica³, anche nella volontà del Legislatore di favorire il ricambio generazionale, con particolare riguardo alle figure di vertice delle amministrazioni pubbliche largamente intese. Giova osservare che tale norma, introducendo una limitazione al diritto costituzionalmente garantito di esplicare attività lavorative sotto qualsiasi forma giuridica, ha carattere tassativo e non può essere applicata in via di interpretazione analogica o estensiva a fattispecie diverse da quelle espressamente pre-individuate dal Legislatore.

Ciò premesso, deve altresì evidenziarsi che il Legislatore stesso, con successivi interventi normativi, ha modificato l'ambito (soggettivo e oggettivo) di applicazione del divieto. In particolare, l'art. 11, co. 1, del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (cd. Testo unico società a partecipazione pubblica), in riferimento ai componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico, ha disposto quanto segue: "Salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto, i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. *Resta fermo quanto disposto ... dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.*"⁴.

La Corte dei conti⁵ ha interpretato tale disposizione nel senso di una sostanziale estensione, disposta dal Legislatore, del divieto ivi previsto anche ai componenti degli organi di controllo delle società a controllo pubblico. In particolare, nel parere 4/2023⁶, la Corte ha evidenziato che "... la lettera dell'art. 11, comma 1 del d. lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 e ss.mm.ii. ... è chiara nel riferirsi ai "componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico", pertanto non vi è motivo di dubitare che la normativa vincolistica in esame si estenda pure agli organi di controllo delle società pubbliche. Anche a voler considerare in contrasto, poi, l'art. 5, comma 9 del decreto-legge n. 95/2012 che non cita espressamente gli organi di controllo e l'art. 11, comma 1 del d. lgs. n. 175/2016 che invece è chiaro nel riferirsi pure agli organi di controllo, la prevalenza del d. lgs. n. 175/2016 è corroborata da due elementi ossia l'essere una norma cronologicamente successiva rispetto al decreto-legge n. 95/2012 (in base al noto brocardo *lex posterior derogat priori*) ed essere norma specifica rispetto alla normativa generale di cui al decreto-legge n. 95/2012 (in base all'altro noto brocardo *lex specialis derogat generali*)".

Alla luce di tali disposizioni nonché degli orientamenti giurisprudenziali espressi, con riferimento agli incarichi segnalati nel quesito, si ritiene pertanto che il divieto in esame:

- trovi applicazione nei confronti dei componenti degli organi di controllo delle società a controllo pubblico (ad es. componente del collegio sindacale della società in pubblico controllo con o senza funzione di revisione dei conti),
- non trovi applicazione nel caso in cui il revisore sia soggetto esterno alla società a pubblico controllo considerato che l'art. 11, co. 1, fa riferimento agli organi di amministrazione e di controllo delle suddette società, ma non anche al soggetto esterno incaricato della revisione⁷,

giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica ai soggetti di cui al presente comma al raggiungimento del settantesimo anno di età".

² Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno.

³ Cfr. Corte Cost, sent. n. 124/2017 nel quale si è evidenziata l'esigenza di effettuare una predeterminazione complessiva delle risorse che le pubbliche amministrazioni possono corrispondere a titolo di retribuzione e di pensione trova fondamento nella constatazione del carattere limitato delle risorse pubbliche; tale esigenza appare prevalere sull'interesse pubblico a ricorrere a professionalità qualificate che già usufruiscono di trattamenti pensionistici.

⁴ Nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante il testo unico sulle società partecipate (AG 297-bis) si è evidenziato che "l'articolo 11 prevede che i componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico debbano possedere, *fermo restando le norme già vigenti in materia di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi*, requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze".

⁵ Cfr. Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 4/2023/PAR e deliberazione n. 104/2024/PAR.

⁶ Cfr. Corte dei Conti, sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 4/2023/PAR.

⁷ Salvo eventuali norme sull'incompatibilità applicabili al caso concreto.

- non trovi applicazione nei confronti degli organi di controllo degli enti locali⁸ stante il riferimento alle sole società in controllo pubblico (vale a dire alle società nelle quali, ai sensi dell'art. 2, co. 1, *lett. b)* e *m)* del citato D.lgs. n. 175/2016, una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi dell'art. 2359 cod. civ.)⁹.

Si evidenzia, in ogni caso, che, ai sensi dell'art. 12-*bis*, co. 2, del Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2024, n. 101) il divieto di cui al citato art. 5, co. 9, non si applica agli iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data del 14 luglio 2024¹⁰ che proseguono la loro attività professionale¹¹.

Con i migliori saluti.

F.to il Presidente
Elbano de Nuccio

⁸ Si pensi ai componenti dell'organo di revisione economico-finanziaria di cui all'art. 234 e segg. del D.lgs. n. 267/2000. In tal senso si veda anche quanto precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella circolare n. 6/2014, par. 5.

⁹ Il divieto di cui all'art. 5, co. 9, DI n. 95/2012 si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.lgs. n. 165/2001 (tra i quali sono espressamente ricompresi Regioni, Province e Comuni) solo con riferimento all'attribuzione di:

- incarichi di studio e di consulenza,
- incarichi dirigenziali o direttivi,
- cariche in organi di governo.

¹⁰ Data di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto.

¹¹ Cfr. art. 12-*bis*, co. 2, DI n. 63/2024:

"L'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 iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto che proseguono la loro attività professionale. Resta in ogni caso fermo 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."