



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario (Relatore)
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 maggio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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”*, in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata, via pec in data 18 aprile 2025, dal Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia e caricata sul Portale Centrale Pareri in pari data 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 4721;

VISTA l'ordinanza n. 109/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Primo Ref. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia, con riferimento alla corretta applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, con la richiesta di parere inviata in data 18 aprile 2025 chiede di conoscere se:

- *l'incarico di direttore legittimamente conferito ad un dipendente in aspettativa non retribuita che ha sottoscritto un contratto di diritto privato e che successivamente, in vigenza del citato contratto abbia maturato gli anni per poter beneficiare del trattamento pensionistico rientri nel divieto dell'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella legge n. 135 del 2012;*
- *ai fini dell'applicazione del divieto di cui all'art. 5 comma 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella legge n. 135 del 2012, (qualora si ritenga che la normativa debba essere applicata alla situazione descritta) sia sufficiente aver maturato gli anni per beneficiare del trattamento pensionistico o se sia necessario ai fini dell'applicazione del divieto che il beneficiario dell'incarico sia già titolare del trattamento pensionistico.*

In subordine ed in considerazione del fatto che la risposta ai primi due quesiti sia nel senso che l'incarico debba rispettare il regime della gratuità, il Presidente di Regione Lombardia chiede di conoscere come debba essere interpretato l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012:

- *alla luce di quanto previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo 36/2023 che esclude che le pubbliche amministrazioni possano ricevere prestazioni gratuite;*

- *alla luce di quanto previsto dall'articolo 1, comma 489, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), nella parte in cui dispone che" "Ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all' articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite fissato ai sensi dell' articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive. Sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi."*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Resta fermo, quanto a questo ultimo profilo, che presupposto indefettibile affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva è il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti che potrebbero interferire con le attività in corso di altri organi magistratuali in sede giurisdizionale. Al di là della disamina dei presupposti di

inammissibilità, una precisazione ulteriore si farà nella parte di merito riguardo al perimetro della contabilità pubblica e, in particolare, alla possibile sovrapposibilità della materia in esame e delle relative valutazioni, senza che vi sia interferenza con organi cui compete la giurisdizione sulle questioni di fatto sottostanti.

SULLA AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Presidente della Giunta Regionale della Lombardia, ovvero dal soggetto legittimato a chiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo come espressamente e tassativamente individuato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Va precisato che, all'interno delle singole Amministrazioni abilitate, la legittimazione soggettiva "interna" dipende dal potere di rappresentanza dei soggetti che agiscono in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere quali il Sindaco, anche metropolitano, il Presidente della provincia, e, quanto alla Regione, il Presidente della Giunta regionale, potendo, altresì, le Regioni formulare quesiti direttamente alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, tramite la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (cfr. a tal fine, deliberazioni SRC Lombardia n. 20/2025/PAR e n. 85/2025 PAR).

SULLA AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Sulla ammissibilità oggettiva occorre, invece, osservare quanto segue.

Con riferimento al profilo dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 (resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78, le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte hanno condiviso, arricchendole, le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 5/AUT/2006, nella parte in cui è stata espressa l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "*assuma un ambito limitato alle normative 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 [ndr, ma senza carattere di esaustività nel richiamo] la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli".

Secondo le Sezioni Riunite, il concetto di contabilità pubblica *"la distinzione tra attività di gestione ed attività di amministrazione, nonché la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo", ma "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..."*, evidenziando in tal modo *"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... per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario"* e, proseguono le Sezioni Riunite, *"per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Tali conclusioni sono state condivise dalla Sezione delle autonomie (cfr. le deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di tutto quanto sopra premesso, i singoli quesiti possono essere trattati involgendo, in effetti, questioni interpretative di norme legislative incidenti sulla disciplina del personale al di là e a prescindere della soluzione del caso concreto posto all'attenzione del Collegio.

NEL MERITO

I quesiti che devono essere scrutinati in questa sede sono volti a conoscere l'esatta applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, con riferimento, pertanto, alla disciplina applicabile agli incarichi conferiti ai soggetti in quiescenza. Orbene, tali questioni hanno costituito oggetto di numerose richieste di parere rivolte alle Sezioni di controllo, motivo per cui si rinvia, per quanto concerne la ratio della normativa, ai presupposti applicativi ed alle numerose deroghe introdotte alla disciplina di cui trattasi, a quanto espresso nelle deliberazioni medesime (v. a tal fine, SRC Basilicata, n. 38/2018/PAR, n. 145/2024/PAR e n. 66/2025/PAR, SRC Lombardia, n. 28/2019/PAR e n. 178/2020/PAR, SRC Liguria, n. 60/2022/PAR e n. 66/2023/PAR, SRC Lazio, n. 88/2023/PAR, n. 133/2023/PAR e n. 80/2024/PAR, SRC Puglia, n. 78/2024/PAR).

1. Ai fini della risoluzione del primo e del secondo quesito posto dal Presidente di Regione Lombardia occorre prendere atto dei principi di diritto affermati dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 127/2025. In tale giudizio doveva essere deciso il caso in cui il soggetto con incarico di Direttore generale maturava il diritto a pensionamento in costanza del rapporto. In tal contesto, la Cassazione ha affermato che *"il dato letterale del sopra riportato comma 9 è chiaro. Il divieto previsto è di "attribuire". Situazione diversa è quella di precludere il "mantenimento" di un incarico legittimamente attribuito che configura una cessazione ope legis dell'incarico per effetto di una interpretazione estensiva. Come osservato dalla giurisprudenza amministrativa ancor prima della proliferazione legislativa delle richiamate deroghe, la norma in questione limita un diritto costituzionalmente garantito "quale quello di esplicare attività lavorative sotto qualunque forma giuridica" (cfr. C.d.S, Sez. I, parere 15 gennaio 2020, n. 309); tanto preclude della stessa una interpretazione estensiva che potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale. Anche questa Corte (Cass. 7 febbraio 2023, n. 3643, punto 5.3 della motivazione) ha rilevato, ancorché con riguardo alla possibilità di estendere la disposizione agli incarichi in favore dei medici convenzionati, che, a fronte del chiaro tenore letterale della norma, non risulta percorribile un'interpretazione estensiva (né, tanto meno, analogica), trattandosi di una disposizione limitativa di una libertà e dovendosi*

piuttosto adottare un'interpretazione restrittiva. Alla luce dell'indicato principio, il testo, che espressamente preclude la possibilità di conferire un incarico a chi è stato collocato in quiescenza, non può essere interpretato nel senso che tale incarico cessa ope legis per effetto della sopravvenuta quiescenza".

La Sezione ritiene condivisibile il principio affermato dalla Cassazione ed in tal senso deve intendersi superato il precedente principio di diritto espresso nella sua precedente deliberazione n. 178/2020.

Ai fini della risoluzione dei primi due quesiti, occorre però precisare che la Cassazione ha avuto modo di distinguere la natura giuridica degli incarichi cui fa riferimento l'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012, rispetto ai rapporti di lavoro, anche dirigenziali, tipici del pubblico impiego, specificando che la disciplina che regola questi ultimi può prevedere, ad esempio, l'estinzione del rapporto al raggiungimento dell'età massima in mancanza di istanza di trattenimento in servizio senza che possa essere derogato dalla volontà delle parti (in tema di dirigenza medica, ex art. 15 septies, comma 2, del D.Lgs. n. 502 del 1992, è richiamata Cass. 9 giugno 2020, n. 11008). Presupposto per l'adesione al principio espresso dalla Suprema Corte è evidentemente che il caso qui in esame sia un rapporto riconducibile all'art. 2222 c.c., e rientrante, quindi, tra quelli di cui all'art. 5, comma 9, e non un rapporto di lavoro subordinato dirigenziale a tutti gli effetti.

I presupposti per l'adesione a detto orientamento sono, pertanto, che: **a)** l'incarico -nel caso di specie di Direttore del Parco conferito ai sensi dell'articolo 22-quater della legge regionale n. 86/93 (*"Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale"*) - abbia le caratteristiche di un contratto di diritto privato e di natura autonoma, ex art. 2222 del Codice civile, quand'anche si tratti di *"incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni"* pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001; **b)** ai fini dell'onerosità dell'incarico, il soggetto cui lo stesso è conferito non sia al momento dell'affidamento un lavoratore privato o pubblico *"già"* collocato in quiescenza, e pur se ha maturato il diritto a pensione,

dovendosi, quindi, accertare lo status di lavoratore/ pensionato rispetto ad un rapporto di lavoro evidentemente preesistente e contemporaneo a quello oggetto dell'incarico. Sotto diverso angolo di visuale, ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, pertanto, la gratuità dell'incarico conferito al soggetto pensionato troverà applicazione solo per gli incarichi attribuiti quando il soggetto è già in quiescenza, ma non se il collocamento a pensione interviene durante l'espletamento dell'incarico che, in tale evenienza, prosegue fino alla sua scadenza contrattuale.

Va segnalato, per completezza, che conferimenti attribuiti in prossimità del diritto a conseguimento della pensione, con possibilità del mantenimento sia della retribuzione che del trattamento pensionistico, potrebbero risultare elusivi del principio della gratuità degli incarichi medesimi – v. a tal fine, Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 309/2020 -.

2. Il terzo ed il quarto quesito, così come formulati, sembrerebbero porsi in un rapporto di subordinazione rispetto alla soluzione fornita ai primi due quesiti. In particolare, il Presidente chiede, nel caso in cui la soluzione fornita ai primi due quesiti fosse nel senso di ritenere gratuità degli incarichi, come debba conciliarsi la gratuità con il principio affermato dall'articolo 8 del Codice dei contratti e con quanto previsto dall'articolo 1, comma 489, della legge n. 147/2013.

A ben vedere, ai primi due quesiti, così come sopra esposto, ed alla sola ipotesi che il diritto a pensionamento sopravvenga rispetto alla data di attribuzione dell'incarico, il regime di gratuità dell'incarico non trova applicazione con possibilità di cumulo dei trattamenti, ragione per cui occorrerebbe dichiarare la inammissibilità (oltre che l'inutilità) degli stessi proprio perché nel caso l'incarico può essere oneroso.

Posto ciò, e ad ogni buon conto vista la non chiara formulazione degli ultimi due quesiti sotto il profilo della logica consequenzialità rispetto ai primi due, si deve osservare che l'articolo 8 del Codice dei contratti non può essere d'ausilio all'interpretazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, per il fatto, in primis, che lo stesso non esclude la possibilità di concludere contratti anche gratuiti, ma anche e soprattutto perché lo stesso detta una disciplina in altro campo materiale.

Riguardo, poi, all'ultimo quesito si deve osservare che è la stessa Cassazione nella sentenza sopra citata afferma che *“l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) legge di stabilità 2014 (richiamata da disposizioni successive come ad esempio dall'art. 14, comma 3, del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 26/2019 e dal comma 3 dell'art. 11 del D.L. 10 agosto 2023, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 ottobre 2023, n. 137) ha espressamente previsto che ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite fissato ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nei trattamenti pensionistici di cui al presente comma sono compresi i vitalizi, anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive. Sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi. Gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti”*. Ed ancora, che *“una regolamentazione, in via generale, del cumulo tra trattamento pensionistico e trattamento economico derivante da incarichi pubblici (con la fissazione di un limite) non avrebbe avuto senso se l'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012 avesse inteso prevedere, egualmente in via generale, anche il divieto di mantenimento dell'incarico in favore del dipendente collocato in quiescenza dopo l'affidamento dello stesso”*.

In definitiva, il limite fissato dall'articolo 1, comma 489, della legge n. 147/2013, trova proprio la sua ragione d'essere nel fatto che, alle condizioni succitate ed a quelle stabilite da altre norme derogatorie del principio di gratuità, è consentita la cumulabilità dei trattamenti, retributivo e pensionistico -non ponendosi, invece, in via generale ed assoluta- in contraddizione con il principio generale di gratuità degli incarichi conferiti ai soggetti pensionati.

3. Un'ultima notazione di carattere metodologico parte dalla considerazione, evidente nel caso qui in esame, dell'essere possibile che una determinata disciplina - quale quella del personale e del regime vincolistico della spesa che la riguarda-, pur

rientrante nel perimetro della contabilità, impegnando la funzione consulenziale della Corte dei conti, contestualmente involga aspetti dell'esplicazione di diritti soggettivi come tali controvertibili nelle sedi giudiziarie deputate. Nel caso in discussione (come per quello in ordine al riconoscimento della contribuzione previdenziale ex art. 86, comma 2, TUEL ai liberi professionisti titolari di mandato elettorale), la Sezione ha con convinzione aderito ad un orientamento espresso dalla Suprema Corte di cassazione nel regolare un caso concreto analogo alla fattispecie oggetto di quesito.

L'eventualità che l'interpretazione di norme in materia di contabilità pubblica sia resa, con riguardo a casi concreti ed attraverso pronunce definitive, da un altro plesso giurisdizionale, non è, tuttavia, preclusiva della possibilità della Corte dei conti nell'esercizio dell'attività consulenziale (giuridica, ma non giurisdizionale) di esaminare nel merito un quesito, anche offrendo eventualmente una diversa interpretazione generale ed astratta sulla questione posta, che sarebbe ovviamente passibile di revisione proprio nell'ipotesi di successivo contenzioso giudiziale che riguardasse in concreto la predetta questione.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – in risposta ai quesiti formulati dal Presidente del Consiglio regionale della Lombardia afferma i seguenti principi di diritto:

“Il principio di gratuità degli incarichi previsto dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012 deve essere inteso nel senso che lo stesso deve trovare applicazione nel solo caso di attribuzione dell'incarico a soggetto pensionato, e non anche nel caso in cui tale status intervenga in corso di contratto”.

“Il principio di gratuità dell'incarico ai soggetti pensionati, fatto salvo il caso di mantenimento del contratto e di tutte le altre ipotesi che consentono il cumulo dei trattamenti, non viene meno, né si pone in contraddizione con l'articolo 8 del Codice dei contratti pubblici che consente la conclusione di contratti anche gratuiti e detta principi in altro campo materiale, né con l'articolo 1, comma 489, della legge n. 147/2013, in quanto il cumulo tra trattamento pensionistico e

trattamento economico derivante da incarichi pubblici (con la fissazione di un limite) non avrebbe avuto senso se l'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012 avesse inteso prevedere, egualmente in via generale, anche il divieto di mantenimento dell'incarico in favore del dipendente collocato in quiescenza dopo l'affidamento dello stesso e nelle altre ipotesi derogatorie previste dalla legge".

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 maggio 2025.

il Relatore

(dott. Marco Ferraro)

il Presidente

(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

23 giugno 2025

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)