

DIVIETO DI ATTRIBUZIONE A LAVORATORI COLLOCATI IN QUIESCENZA DI DETERMINATI INCARICHI – NON VALE PER GLI ORGANI DI GARANZIA

Il Presidente del Consiglio regionale della regione Liguria ha presentato al Giudice contabile una richiesta di parere (ex art. 7, comma 8, legge 131/2003) sull'operatività dell'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012, che prevede per le P.A. un divieto di attribuzione, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati, di determinati incarichi, ove retribuiti.

L'indicata disciplina statale è stata recepita dal legislatore provinciale (art. 53 bis l.p. 7/1997). In particolare, il richiedente ha chiesto di conoscere se tale divieto trovi applicazione anche in relazione agli organi di garanzia previsti da leggi regionali, quali il Difensore civico regionale, il Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato.

I magistrati contabili della Liguria, con la deliberazione 60/2022/PAR, depositata il 21 dicembre 2022, hanno ricordato che:

– il divieto di conferire a lavoratori collocati in quiescenza riguarda in particolare, gli "incarichi di studio e di consulenza", gli "incarichi dirigenziali o direttivi" o le "cariche in organi di governo" conferibili dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti e società da esse controllati.

– l'affidamento dei citati incarichi è consentito se previsto a titolo gratuito;

– con riferimento ai soli incarichi dirigenziali e direttivi, è prevista un'ulteriore limitazione temporale, costituita dalla durata massima non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile.

Nel ricostruire la cornice normativa di riferimento, la Corte ha ricordato le circolari n. 6/2014 e n. 4/2015 della Funzione Pubblica, le quali hanno sottolineato 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 (...). Gli 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". Il Giudice contabile Ligure ha, tra l'altro, ricordato l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa che, nel definirne la valenza applicativa, ha affermato che si tratta di una norma che limita un diritto costituzionalmente garantito (quello di esplicare attività

lavorative sotto qualunque forma giuridica), relativamente alla quale non sono ammesse interpretazioni estensive o analogiche (Consiglio di Stato, parere n. 309 del 15 gennaio 2020).

In merito all'ambito di operatività soggettiva della disposizione in esame, in coerenza con orientamenti espressi in numerose pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Sez. reg. contr. per la Lombardia, del. n. 126/2022; Sez. reg. contr. per la Sardegna, del. n. 139/2022) – secondo il Giudice contabile - al fine di stabilire se un certo incarico ricada o meno nel divieto normativo di cui al citato art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012 occorre preliminarmente verificare la concreta funzione assegnata al soggetto incaricato, per rilevare, poi, se gli incarichi conferibili alle figure di garanzia, oggetto della richiesta di parere – non ricompresi nel divieto in quanto non inclusi nell'elencazione tassativa della norma – implicino lo svolgimento, in concreto, di funzioni riconducibili agli incarichi normativamente vietati.

Ciò premesso, nel procedere ad un inquadramento delle figure di garanzia i magistrati contabili liguri hanno affermato che "trattasi di figure assimilabili a quelle delle 'Autorità indipendenti', categoria volta a ricomprendere enti/organi pubblici caratterizzati da un elevato grado di autonomia (organizzatoria, finanziaria e contabile) e dalla mancanza di controlli e soggezione al potere direttivo del governo. Detti soggetti sono, altresì, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche.

Trattasi in via generale - nella differenziata configurazione di tali organi - di soggetti pubblici investiti di funzioni tutorie di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti che, "per la loro posizione di equidistanza e neutralità rispetto agli interessi su cui la loro attività incide e per la competenza professionale richiesta per l'esercizio delle loro funzioni, sono sottratti, dal punto di vista ordinamentale e funzionale, al controllo e all'indirizzo del potere politico. Tali caratteristiche non escludono che dette autorità, nel loro operato, siano competenti a svolgere anche funzioni prettamente amministrative; tuttavia, anche nell'esercizio di dette funzioni operano in posizione neutrale e terza rispetto agli interessi in gioco agendo secondo canoni di condotta diversi da quelli che caratterizzano, normalmente, l'agire amministrativo. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza 482/1995, ha chiarito che 'le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo'."

Per le suddette ragioni, secondo la citata deliberazione, gli incarichi riferibili alle figure di garanzia in esame, non possono essere ricondotti agli incarichi vietati dall'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012 e, non essendo consentite interpretazioni estensive o analogiche di detta disposizione, non possono essere ricompresi nel divieto normativo ivi previsto.

Trattasi, del resto, di principi che si pongono in continuità con quanto affermato dall'ANAC con delibera n. 622 dd. 8 giugno 2016 in relazione ad analoga richiesta di parere formulata dal Direttore del servizio giuridico istituzionale del Consiglio regionale del Lazio in ordine all'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 - in materia di inconfiribilità per l'accesso agli "incarichi amministrativi" - al Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà.

Quanto alla natura giuridica del Garante la citata delibera n. 622/2016 ha precisato che "Il Garante dei detenuti, così come il Garante per i diritti dell'infanzia svolge un ruolo in parte sovrapponibile a quello di difesa civica, sia pure con una speciale vocazione garantistica rivolta verso categorie di interessi definibili come "sensibles" (ovvero particolarmente derivati in quanto riconducibili a soggetti "deboli" come, detenuti, minori o anziani).

Il Garante rappresenta un organo di garanzia la cui natura giuridica per certi versi coincide con quella del difensore civico. Sul punto, secondo una prima tesi si guarda alla figura del difensore civico e, quindi, in genere a tutte queste figure di garanzia, come ad un organo al quale non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale o locale (in tal senso Corte cost., sentenze n. 112/2014 e n. 167/2005). La seconda tesi riconosce la prevalenza di una qualificazione di tipo paragiurisdizionale del difensore civico. E, infine, la terza tesi giunge alla definizione della natura giuridica del difensore civico attraverso la sua riconduzione entro la categoria delle c.d. "autorità amministrative indipendenti" Da ultimo sul punto, in senso conforme la più recente giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio- Roma, sez. II, 14 gennaio 2009, n. 139; TAR Veneto, Venezia, sez. I, 25 giugno 2008, n. 1178, che si riferisce ad un'autorità di garanzia che va oltre le amministrazioni da cui promana e nei cui confronti è destinata ad agire)."

Ciò premesso, la predetta Autorità ha concluso che "Gli incarichi e le cariche cui si riferisce il decreto 39/2013 sono gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, le cariche di presidente, amministratore delegato in enti in controllo pubblico regolato o finanziato, gli incarichi di direttore generale, amministrativo e sanitario nelle aziende sanitarie. La carica di Garante ovvero di tutte le figure ad esso assimilabile, non può ascriversi alle definizioni previste dal decreto 39,

attesa la natura di organo imparziale e indipendente tipica del Garante e attese le funzioni svolte di mediatore tra conflitti. Il Garante, pertanto, non è un organo regionale, né è un ente pubblico, né tanto meno è un incarico amministrativo di vertice. Non può, quindi, annoverarsi tra gli incarichi "amministrativi" che sono oggetto delle disposizioni del d. lgs. n. 39/2013."