

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 11119 / 40.11.23 del 30 maggio 2023 Pos. coll. e coord. n.1

Oggetto: Dirigente regionale in quiescenza – Incarico di commissario presso ente pubblico ex art. 14, D.L. n. 115/2022 – Compenso – Applicabilità dell’art. 23-ter, comma 2, D.L. n. 201/2011.

Presidenza della Regione
- Ufficio di Gabinetto
(rif. nota 19 maggio 2023, n. 10566)

1. Con la nota in riferimento si chiede l’avviso dello Scrivente *“in merito all’applicabilità o meno del secondo comma dell’art. 23-ter, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214, ad un dirigente dell’Amministrazione regionale in quiescenza per l’incarico di Commissario dell’Assemblea territoriale idrica di Trapani ex art. 14, D.L. n. 115/2022, finalizzato al raggiungimento di specifici obiettivi di interesse pubblico”*.

Il Richiedente precisa che l’incarico *de quo* *“è remunerabile”* (non incorrendo nel divieto di cui all’articolo 5, comma 9, D.L. n. 95/2012) ed è *“assoggettato al limite retributivo”* previsto dal primo comma dello stesso articolo 23-ter, D.L. n. 201/2011.

Nella richiesta di parere si premette, al riguardo, un ampio *excursus* della normativa di riferimento, oggetto di molteplici interventi legislativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, e si riportano, in particolare, il primo e il secondo comma dell’articolo 23-ter del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In applicazione delle citate disposizioni, è stato adottato il D.P.C.M. 23 marzo 2012, recante *“Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell’ambito dei*

rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali”, il quale ha previsto per l’anno 2011, tra l’altro, il predetto limite in euro 293.658,95, importo quest’ultimo oggetto di successive variazioni e poi fissato in euro 240.000,00 annui (al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente), per effetto dell’articolo 13, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

Da ultimo, l’articolo 1, comma 68, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha disposto che il suddetto limite economico *“è rideterminato sulla base della percentuale stabilita ai sensi dell’articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell’anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall’ISTAT ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 24”*.

Con circolare n. 8/2012 la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica *“ha inoltre ben definito l’ambito di applicazione dell’art. 23-ter, primo comma, del D.L. 201/2011, dettando le indicazioni applicative della riduzione del tetto”*, nonché quelle relative alla *“disciplina speciale di cui al secondo comma dell’art. 23-ter”*.

Codesto Ufficio richiama, quindi, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha ampliato *«il campo di applicazione dell’art. 23-ter, D.L. 201/2011 (v. commi 471-473) ... prevedendo all’art. 1, comma 489, che “Ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell’elenco ISTAT ... 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 [...]”»*.

Con circolare n. 3 del 18 marzo 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – ha chiarito l’immediata applicabilità del limite retributivo alle Amministrazioni regionali, nelle more dell’adeguamento dei propri ordinamenti, fornendo ulteriori indicazioni con riferimento all’articolo 1, comma 489, *“in tema di redditi pensionistici”*.

Sottolinea codesto Richiedente che, invero, il suddetto comma 489, per i soggetti già titolari di trattamenti pensionistici, richiama testualmente soltanto il primo comma dell’articolo 23-ter del D.L. citato e non anche il secondo comma del medesimo articolo,

a differenza del comma 471 dell'articolo 1, della stessa legge n. 147/2013 il quale *“nell'estendere il campo di applicazione soggettivo dell'art. 23-ter; ... richiama tutte le disposizioni dello stesso”*.

Tuttavia, considerata la *ratio* sottesa alle norme in esame, correlata all'esigenza di contenimento della spesa pubblica, si sottopone al vaglio di questo Ufficio la questione se per il personale già titolare di trattamenti pensionistici debba applicarsi anche il secondo comma dell'articolo 23-ter del decreto legge 201/2011.

2. In ordine alla consultazione richiesta giova, preliminarmente, delineare il quadro normativo di riferimento.

L'articolo 23-ter del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità o il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, dispone al primo comma che:

“1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari... è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno”.

Inoltre, il comma secondo della citata disposizione ha introdotto un ulteriore limite al fine di evitare il cumulo dei trattamenti, prevedendo che *“Il personale di cui al comma 1 che è chiamato, conservando il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza, all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, anche in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso Ministeri o enti*

pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti, non può ricevere, a titolo di retribuzione o di indennità per l'incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, più del 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito [...]".

In applicazione del suddetto articolo è stato adottato il D.P.C.M. 23 marzo 2012, di cui, con circolare del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 8/2012 sono state fornite indicazioni attuative.

Nuove disposizioni in materia di limiti retributivi sono state introdotte dalla legge di stabilità 2014, 27 dicembre 2013, n. 147¹.

In particolare, l'articolo 1, comma 471, stabilisce che *“A decorrere dal 1° gennaio 2014 le disposizioni di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201... in materia di trattamenti economici, si applicano a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo”*. Il successivo comma 472 sancisce che *“sono soggetti al limite di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ... anche gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle autorità amministrative indipendenti e delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ove previsti dai rispettivi ordinamenti [...]*”.

Il comma 475 prevede l'applicabilità del limite *de quo* alle regioni, che *“adeguano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 471 a 474. Tale adeguamento costituisce adempimento necessario ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed integra le condizioni previste dalla relativa lettera i)”*².

¹ Con circolare n. 3/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica sono state fornite indicazioni e chiarimenti in materia di limiti e alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici introdotte dalla legge di stabilità per il 2014.

² D.L. n. 174/2012 - Art. 2 Riduzione dei costi della politica nelle regioni

Inoltre, per quanto più specificamente in questa sede interessa, l'articolo 1, comma 489, della stessa legge così dispone:

“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”.

La norma in esame, secondo la Corte costituzionale³ *“si armonizza con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico e si contraddistingue per la particolare latitudine. Essa si rivolge alla vasta categoria delle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT e menziona anche gli organi costituzionali, chiamati ad attuarla nel rispetto dei propri ordinamenti.*

Dal punto di vista oggettivo, la norma ... include tutte le pensioni erogate nell'ambito di gestioni previdenziali obbligatorie, gli stessi vitalizi e tutte le voci del trattamento economico (stipendi, altre voci del trattamento fondamentale, indennità, voci accessorie, eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi o collaborazioni a qualsiasi titolo conferiti a carico di uno o più organismi o amministrazioni enumerati nell'elenco ISTAT).

1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie [...]

i) abbia dato applicazione alle regole previste dall'articolo 6 e dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, dall'articolo 22, commi da 2 a 4, dall'articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter, e dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dall'articolo 3, commi 4, 5, 6 e 9, dall'articolo 4, dall'articolo 5, comma 6, e dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

3 La Corte costituzionale, a tal proposito, è stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di detto comma n. 489, e, con sentenza n. 124 del 2017, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost., con le ordinanze iscritte ai numeri da 220 a 230 del registro ordinanze 2015 e ai numeri da 172 a 180 del registro ordinanze 2016.

Qualora il limite di 240.000,00 euro annui sia superato, la riduzione dovrà essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non dall'amministrazione che si occupa del trattamento previdenziale”.

Passando al tema oggetto di consultazione, si osserva che il succitato comma 489 reca espressamente un rinvio al limite fissato ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

A conferma di tale approdo esegetico, come peraltro osservato da codesto Ufficio, sovviene un ulteriore argomento. Infatti, laddove il legislatore ha voluto riferirsi alle disposizioni dell'intero articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, lo ha fatto senza alcun richiamo ai singoli commi (cfr. sopra riportati commi 471 e 472 della stessa legge n. 147/2013).

Non pare, quindi, che il tenore letterale della disposizione possa dare adito a dubbi interpretativi.

In tal senso, l'articolo 12 delle preleggi impone che debba applicarsi la legge nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore.

Il criterio testuale, dunque, si basa sulla determinazione del significato dell'espressione legislativa in base al suo valore semantico secondo l'uso linguistico generale.

La Corte di Cassazione (cfr., *ex multis*, sentenze n. 11359/1993; SS.UU. n. 4000/1982; n. 5128/2001) ha avuto modo di chiarire che nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercè l'esame complessivo del testo, della "*ratio legis*", specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma sì come inequivocabilmente espressa dal legislatore.

Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso,

eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa (*Cass. Civ., Sez. lavoro, sentenza 13 luglio 2017, n. 17356*).

Nei termini suesposti viene resa la consultazione richiesta, ferme restando le eventuali valutazioni che codesto Ufficio riterrà più in generale di effettuare nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi M. Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna