Deliberazione n. 84/2026/PAR

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario (relatore)

Adunanza del 14 luglio 2026
Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, da parte della Provincia di Forlì-Cesena

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE le del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Presidente della Provincia di Forlì-Cesena, in data 8 maggio 2026;

VISTO il decreto presidenziale n. 26, dell'8 maggio 2026, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 14 luglio 2026;

VISTA la nota con cui il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), ai sensi dell'art. 4, c. 2 e 3, della Convenzione sottoscritta in data 15 maggio 2025 di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna, Sezione regionale di controllo e Consiglio delle Autonomie locali in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla L. n. 131 del 2003, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo la propria istruttoria tecnica (prot. Corte dei conti n. 2854/2026);

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Massimiliano Maitino

FATTO

Il Presidente della Provincia di Forlì-Cesena ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in ordine all'interpretazione dell'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

Egli premette di essere, ai sensi dell'art. 43 della L.R. 8 agosto 2001, n. 24, titolare della Presidenza dell'organo collegiale di indirizzo (Conferenza degli Enti, composta da tutti gli Enti Locali territoriali della Provincia) dell'Azienda Casa Emilia-Romagna dell'ambito territoriale di Forlì-Cesena, definito quale ente pubblico economico dalla norma istitutiva.

In base allo Statuto, alla Conferenza degli Enti compete la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione e la determinazione dei relativi compensi. Inoltre, uno dei componenti dell'attuale Consiglio di amministrazione, nominato nel giugno del 2025, è in procinto di essere collocato in quiescenza, con trattamento pensionistico a carico della Gestione Separata INPS in quanto titolare di Partita IVA, che egli continuerà a mantenere, proseguendo l'esercizio della libera professione in regime forfettario anche dopo il pensionamento.

Da tale premessa scaturisce il quesito, formulato dall'Ente sul presupposto dell'applicazione del citato art. 5, c. 9, e volto a chiarire se:

- "*una carica legittimamente conferita in un organo di governo di un ente pubblico economico, controllato da Pubbliche Amministrazioni, a un lavoratore che poi in vigenza della carica vada a maturare i requisiti per poter beneficiare del trattamento pensionistico, abbia come effetto quello di obbligare la prosecuzione della carica in regime di gratuità, oppure se la carica possa essere proseguita con mantenimento del compenso stabilito al momento della nomina*;
- *se la conclusione di cui al punto precedente possa essere differenziata in relazione al tipo di attività esercitata dall'interessato (lavoratore dipendente o autonomo), al regime pensionistico a cui si accede e/o alla compatibilità del trattamento stesso con la prosecuzione dell'esercizio di libera professione*".

Il Presidente della Provincia prospetta inoltre una propria tesi interpretativa, fondata su principi di diritto elaborati da altre Sezioni Regionali di Controllo. In particolare, egli richiama la Sez. di controllo della Lombardia (del. 147/2025/PAR), la quale, recependo i principi espressi dalla Corte di Cassazione, (sent. n. 127/2025), ha affermato che *"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"*.

Tuttavia, al tempo stesso, il Presidente ha rilevato un indirizzo interpretativo opposto, emerso in un parere della Sezione regionale di controllo per la Puglia (del. n. 78/2024), secondo cui, al momento del collocamento in quiescenza, la carica in essere può proseguire, ma esclusivamente a titolo gratuito, a prescindere che si tratti di lavoratore dipendente o libero professionista.

Ad adiuvandum, rispetto alla fattispecie oggetto del quesito, il Presidente richiama altresì la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 4/2015, la quale, in sede applicativa e interpretativa del D.L. n. 95/2012, chiarisce che "*per lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza si intendono esclusivamente i lavoratori dipendenti e non quelli autonomi"*.

DIRITTO

1.1. Considerazioni preliminari

Al fine di inquadrare il parere richiesto nell'ambito della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, è bene osservare che la recente L. n. 1/2026 è intervenuta, tra l'altro, su tale funzione consultiva. L'art. 2, c. 1, dispone infatti che "*La Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni…*".

Come chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo con delibera n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, "*deve… ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete", ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale "nuovo paradigma della funzione consultiva", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/"speciale" effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente. Conseguentemente rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "Grundnorm" della funzione consultiva*".

Pertanto, la richiesta di parere sarà esaminata alla luce della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex L. n. 131/2003, così come integrata dalla L. n. 1/2026, che ha introdotto l'apparato regolatorio di cui all'art. 2.

La richiesta di parere ha ad oggetto il perimetro applicativo della disciplina apprestata dall'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla

L. 7 agosto 2012, n. 135, in materia di incarichi, cariche e collaborazioni retribuiti a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.
Tanto premesso, occorre verificare l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

1.2. Ammissibilità soggettiva

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta proviene dal sindaco investito della qualità di legale rappresentante del Comune (*ex* art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000) ed è pertanto ammissibile, sia dal punto di vista della legittimità interna dell'organo, che da quello della legittimità esterna dell'Ente.
Con riferimento all'ammissibilità oggettiva, si osserva che, come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile, le Sezioni regionali della Corte dei conti sono investite di una funzione consultiva circoscritta entro rigorosi limiti oggettivi. La perimetrazione della funzione consultiva è definita sotto il profilo: della materia, circoscritta esclusivamente alla contabilità pubblica; della non interferenza con le funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti (cd. interferenza interna) e con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (cd. interferenza esterna); della generalità e astrattezza; dell'estraneità ad atti gestionali specifici da adottarsi da parte delle amministrazioni.

1.3. Ammissibilità oggettiva

In relazione alla verifica del profilo oggettivo, considerata la natura della funzione consultiva – che, a seguito della riforma intervenuta con L. n. 1/2026, ha assunto una geometria variabile a seconda della materia — occorre anzitutto individuare lo specifico ambito cui il parere si riferisce, a prescindere dalla qualificazione attribuita dall'Ente all'istanza.
È infatti principio consolidato che tale autoqualificazione non vincola l'interprete (*cfr.*, tra le altre, Corte cost., sent. nn. 4/2024 e 207/2010; Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10), il quale desume la natura dell'istanza da una valutazione complessiva della sua oggettiva sostanza (*cfr.*, da ultimo, questa Sez., 14/2026/PAR).

1.3.1. In tale prospettiva, la richiesta di parere attiene alla possibilità di attribuire un incarico retribuito in un organo di governo di un ente pubblico economico, controllato da Pubbliche Amministrazioni a un lavoratore che, successivamente, in vigenza della carica maturi i requisiti per accedere al trattamento pensionistico.

La Sezione rileva che le questioni giuridiche prospettate dall'Amministrazione non risultano connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) né del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).
La richiesta, inoltre, non concerne atti sottoposti, o da sottoporre, a controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della L. n. 20/1994, ma investe un profilo interpretativo funzionale all'adozione di una futura decisione amministrativa.

1.3.2. Appurato che la funzione consultiva attivata dalla richiesta dell'Ente locale rientra in quella tradizionale, disciplinata dall'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, si ritiene opportuno ripercorrere quali siano le linee direttrici secondo le quali debba essere condotta la valutazione di ammissibilità oggettiva esercitata al riguardo da questa Corte.

1.4. Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (*cfr.* Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. nn. 14/SEZAUT/2022/QMIG e 5/SEZAUT/2022/QMIG).
Con del. 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica non si limita ai profili tradizionali dell'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, ma comprende anche i "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (….), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*".
La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 3/2014/SEZAUT, ha precisato come "*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*".
Restano, invece, escluse dalla funzione consultiva le richieste che interferiscano con funzioni giurisdizionali o requirenti, ovvero che comportino un'ingerenza nei

processi decisionali degli enti territoriali, come accade nei casi in cui i quesiti non abbiano carattere generale e astratto.

Con la del. n. 3/2014 la Sezione delle Autonomie riconosce che la competenza delle Sezioni regionali non può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali (*cfr.* del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Rientrano nella materia in esame la normativa e gli atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria dell'ente, con particolare riferimento "*ai bilanci e ai loro equilibri, all'acquisizione delle entrate, alla gestione delle spese, all'organizzazione finanziario-contabile, al patrimonio, all'indebitamento e alla rendicontazione, nonché ai relativi controlli*" (*cfr.* del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono quelle "*situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (*cfr.* Corte conti, Sez. Aut., del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo. Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata.

1.5. Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere a valutare i quesiti formulati dal Presidente della Provincia di Forlì-Cesena, in quanto involgono questioni interpretative di norme legislative incidenti sulla disciplina del personale, la cui soluzione spazia oltre i confini del caso concreto posto all'attenzione del Collegio ed ha l'attitudine ad impattare sugli equilibri finanziari dell'Ente locale.

MERITO

2. Il Collegio ritiene, prima di affrontare l'esame nel merito del parere, di soffermarsi in una sintetica disamina del quadro normativo ed interpretativo dell'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135/2012, successivamente novellato dall'art. 6, c. 1, del D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114/2014 e, di seguito, riformulato dall'art. 17, c. 3, della L. n. 124/2015.

Nella sua odierna versione, il citato c. 9 prevede che "*E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, 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*".

Il legislatore, attraverso la disposizione in commento, ha introdotto limitazioni al conferimento di incarichi (retribuiti) di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi e di cariche in organi di governo ai soggetti collocati in quiescenza. Il divieto si traduce, secondo la Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, in un "impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza" (SCCLEG nn. 35/2014 e 7/2015).

La *ratio* di tale divieto, il cui raggio di operatività è stato diversamente modulato negli anni per effetto di successivi interventi normativi, tra i quali spiccano quelli

riconducibili al D.L. n. 90/2014 e alla L. n. 124/2015, risiede nella scelta legislativa di conseguire un duplice obiettivo: favorire il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione e, più in generale, supportare l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani nonché conseguire risparmi di spesa, evitando di corrispondere la retribuzione a un soggetto che già gode del trattamento di quiescenza.

Sotto quest'ultimo aspetto, il Collegio si riporta a quanto evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 124/2017 la quale, ancorché resa con riferimento ad altre disposizioni legislative, non manca di rimarcare che "*È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico. Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni. Tale ratio ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito*". La Corte Costituzionale individua, quindi, nel D.L. n. 95/2012 uno dei "capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli ambiti più disparati" quale "misura di contenimento della spesa pubblica".

Le argomentazioni contenute nella menzionata sentenza n. 124/2017 sono state riprese e sviluppate non solo dalla giurisprudenza contabile ma anche da quella amministrativa che, con riferimento al disposto normativo oggetto di quesito, ha costantemente messo in risalto il *favor* del legislatore per l'occupazione giovanile ad esso sotteso reputando che "Il legislatore ha così introdotto limitazioni al conferimento di incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o cariche in organi di governo a soggetti, già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, con l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale (TAR Valle d'Aosta, sent. 14 giugno 2016 n. 27; per Cons. St., sez. V, sent. 15 novembre 2016 n. 4718 è evidente la *ratio* "di favorire l'occupazione giovanile") nelle pubbliche amministrazioni e conseguire risparmi di spesa. Tali incarichi sono consentiti a titolo gratuito con una limitazione temporale per un anno per quelli dirigenziali o direttivi e in tutti gli altri casi senza limiti di tempo. Tale obiettivo è scolpito nella circolare n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui le modifiche introdotte con l'art. 6 del D.L. n.

90/2014 "sono volte ad evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo che gli organi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani. Le nuove disposizioni sono espressive di un indirizzo di politica legislativa volto ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni" (Consiglio di Stato – Sezione I – parere n. 309/2020).
Fermo restando la specificità della fattispecie sottoposta dall'Ente provinciale, questa Sezione procederà ad individuare, in via generale, la questione giuridica sottostante e a definire la linea interpretativa astrattamente applicabile, contenendo l'esame dell'istituto in questione, anche per esigenze di sintesi espositiva, agli aspetti più intimamente connessi al quesito posto dalla Provincia di Forlì-Cesena.

2.1. Ai fini della risoluzione del quesito n. 1 posto dal Presidente della Provincia di Forlì, sotto il profilo oggettivo, vanno evidenziati due indirizzi ermeneutici fatti oggetto da altrettante pronunce della Corte dei conti.
Nello specifico la sezione controllo della Regione Puglia, con la del. n. 78/2024, alla luce del divieto posto dall'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012, ha statuito che "*al soggetto designato a una carica in organi di governo delle amministrazioni pubbliche e degli enti e società da esse controllati quando era in servizio non è possibile continuare a riconoscere – al sopraggiungere, in costanza di mandato, del collocamento in quiescenza – un emolumento per detta carica, che potrà pertanto proseguire nel suo svolgimento in regime di gratuità*". Ciò sulla base di "*una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, funzionale alla ponderazione degli interessi pubblici e individuali coinvolti. La norma in esame, infatti, accanto alla finalità di favorire il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione è proiettata, prioritariamente, a conseguire risparmi di spesa, nell'ottica, in termini generali, di garantire gli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione ed il rispetto degli obblighi di matrice comunitaria. La predetta disposizione letta in relazione con l'art. 81 della Costituzione, rende, quindi, prevalente l'interesse generale alla tutela degli equilibri di bilancio (risparmio pubblico) rispetto alla posizione individuale del mantenimento del rapporto contrattuale almeno triennale, che per le motivazioni su esposte assume carattere recessivo, eventualmente tutelabile, nel rispetto dei*

canoni giuridici di riferimento, dinanzi gli organi giurisdizionali competenti. Una diversa interpretazione favorirebbe, tra altro, comportamenti antielusivi (elusivi, ndr) consistenti nel conferire a soggetti prossimi alla pensione incarichi e cariche il cui mandato si svolga sostanzialmente in una fase successiva al collocamento in quiescenza. Alla luce di tali considerazioni, così come già precisato da questa Sezione con deliberazione n. 28/2019 PAR, ***la modifica di status del soggetto incaricato (da dipendente a pensionato) nel corso dell'espletamento del mandato e, quindi, la "sopravvenienza" di una situazione giuridica diversa rispetto a quella inizialmente considerata all'atto del conferimento dell'incarico, determina l'obbligo di applicare la normativa prevista per lo status sopravvenuto, con la medesima decorrenza e col prescritto regime di gratuità*** (Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 178/2020/PAR)".

Tuttavia, il citato orientamento è stato recentemente superato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con del. n. 147/2025. Ciò sulla base delle statuizioni della sopravvenuta sent. n. 127/2025 in cui 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*".

Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la citata del. n. 147/2025, condividendo il principio affermato dalla Cassazione con la sent. n. 12772025, ha espressamente inteso "*superato il precedente principio di diritto espresso nella sua precedente deliberazione n. 178/2020*".

Il Collegio, stante la citata sentenza della Corte di Cassazione, peraltro coerente con il principio enunciato dal Consiglio di Stato, Sez. I, con il parere 15 gennaio 2020, n. 309, non ravvisa motivi per discostarsi dal recente arresto giurisprudenziale della Sezione regionale di controllo per la Lombardia secondo cui "*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*".

Ciò posto va comunque evidenziata la necessità che l'ente conferente svolga una rigorosa valutazione sotto il profilo dell'elusione del divieto in questione, dandone specifica evidenza con esaustiva motivazione, nel caso in cui l'incarico sia conferito a persona in servizio, ma prossima al collocamento in quiescenza. In tal caso, il giudice amministrativo – dopo aver affermato che gli incarichi, le cariche e le collaborazioni contemplati dalla disposizione in commento possono essere attribuiti a chi è ancora in servizio anche se, prima della scadenza dell'incarico, andrà a riposo – ha precisato che "nell'ipotesi *in cui venga conferito incarico ad un soggetto ancora in servizio, per evitare elusioni, al momento della collocazione in quiescenza il rapporto debba trasformarsi in un rapporto a titolo gratuito. Ed invero, ai sensi dell'articolo 5, comma 9, terzo periodo, gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti dello stesso comma 9 sono comunque consentiti a titolo gratuito*" (Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 309/2020).

2.2. Con riferimento al quesito n. 2 afferente al dubbio ermeneutico sull'espressione "lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza", ossia se questa debba ricomprendere non solo i lavoratori dipendenti, ma anche quelli autonomi, va evidenziato che nella sua versione originaria, la norma in esame vietava "*di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza*".

L'impedimento all'attribuzione di incarichi a soggetti in quiescenza aveva, quindi, una portata più circoscritta rispetto alla formulazione attualmente vigente. In particolare, sul piano soggettivo, la definizione dei soggetti sottoposti al divieto

abbracciava unicamente i dipendenti pubblici in quiescenza che avessero svolto nell'ultimo anno di servizio attività analoghe a quelle oggetto di incarico e, sul piano oggettivo, la tipologia di attività vietata era limitata a quella di studio e di consulenza.

Con la novella del 2014 (art. 6 del D.L. n. 90/2014 come modificato, in sede di conversione, dalla L. n. 114/2014) l'ambito del divieto *de quo* viene esteso arrivando ad abbracciare, sul fronte soggettivo, tutti i "soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza" e giungendo a comprendere, sul fronte oggettivo, anche gli "incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo". Inoltre, la latitudine applicativa della norma viene espansa con riferimento agli incarichi *de quibus* in "enti e società" controllati dalle amministrazioni di cui al primo periodo dell'articolo in commento, salvo le eccezioni ivi indicate.

Premesso quanto sopra, relativamente al dubbio interpretativo prospettato dalla Provincia di Forlì-Cesena in merito alla possibilità di conferire incarichi a "soggetto che seppure in quiescenza svolga una libera professione con regolare iscrizione al relativo albo professionale", il Collegio è chiamato a definire l'estensione del divieto in parola con riferimento al parametro soggettivo di coloro rispetto ai quali è inibito il conferimento degli incarichi ex art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012.

Come anticipato, la portata del divieto in argomento ha subito, con riferimento al profilo soggettivo, un'incisiva modifica per effetto del D.L. n. 90/2014 per cui, a legislazione vigente, l'ambito soggettivo del divieto in parola è definito con riferimento a "soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza" (e non più in relazione ai soli "soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse – sottointeso, amministrazioni - e collocati in quiescenza"). Ebbene, sulla scia di precedenti pronunce della giurisprudenza contabile, questa Sezione ritiene che tale espressione consenta di includere nel novero dei soggetti a cui è preclusa l'assunzione degli incarichi *ex* art. 5, c. 9, D.L. n. 95/2012 non solo i dipendenti pubblici in quiescenza ma anche i lavoratori privati in quiescenza, siano quest'ultimi dipendenti o autonomi.

Il Collegio, aderendo alle conclusioni in tal senso raggiunte anche in seno ad altre Sezioni della Corte, reputa di non poter seguire la diversa opzione ermeneutica prospettata dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica nelle circolari interpretative n. 6/2014 del 04.12.2014 e n. 4/2015 del 10.11.2015 (che, per inciso, non costituisco fonti del diritto) laddove si circoscrive l'ambito applicativo della norma in discorso a "qualsiasi lavoratore dipendente collocato in quiescenza" (circolare n. 6/2014) ed

"esclusivamente i lavoratori dipendenti e non quelli autonomi" (circolare n. 4/2015).

Tale ultima interpretazione risulta conferente alla versione originaria del c. 9 in esame ma, di contro, si palesa discordante rispetto all'attuale formulazione della norma che incentra il divieto sui "lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza"; una simile locuzione, interpretata alla luce del criterio letterario indicato dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale preliminari al codice civile, non può non avere altro senso che quello "fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse". Nella specie, il tenore letterario della norma induce a concludere che tutti coloro i quali abbiano svolto un'attività lavorativa, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (quindi sia i lavoratori dipendenti privati che i lavoratori autonomi), qualora collocati in quiescenza, non possono essere destinatari degli incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o di cariche in organi di governo da parte delle amministrazioni, negli enti e nelle società specificate dalla norma oggetto di parere. L'interpretazione proposta trova conforto anche nel secondo canone ermeneutico indicato nel citato art. 12, ossia il criterio teleologico che fa perno sull'intenzione del legislatore la quale, come sopra evidenziato, si muove nella duplice direzione di favorire l'occupazione giovanile nell'Amministrazione pubblica e di realizzare risparmi di spesa; contenere il divieto in parole ai dipendenti pubblici in quiescenza, escludendo i lavoratori privati, non solo urta contro il chiaro disposto normativo, ma non si pone in armonia con la *ratio* che ha ispirato l'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012, quantomeno sul fronte del *favor* per il ricambio generazionale nell'ambito del settore pubblico.

Ed invero, come osservato dalla Sezione Piemonte, "*se il beneficiario del possibile incarico è già collocato in quiescenza, a prescindere dalla natura, dipendente o autonoma, del lavoro svolto prima della quiescenza, trova applicazione il divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012*" e "*la possibilità da parte di un ente pubblico territoriale, quale il comune, di conferire cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti già titolari di pensione, a prescindere da qualunque caratteristica anagrafica dei soggetti beneficiari, è riconosciuta, sulla base della stessa formulazione letterale dell'art. 5 comma 9 del d.l. n. 95/2012, solo nel caso in cui l'incarico sia a titolo gratuito*" (SRC Piemonte del. n. 66/2018/PAR).

Ad analoga conclusione era già pervenuta la Sezione regionale di controllo della Puglia che si esprime nel senso che "*il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici*

(quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza" (SRC Puglia del. n. 193/2014/PAR) ed è stata ribadita dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia che parla di "*indistinzione, nei soggetti in quiescenza, tra lavoratori dipendenti e autonomi*" (SRC Lombardia del. n. 180/2018/PAR).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, al quesito posto dalla Provincia di Forlì-Cesena, risponde nei seguenti termini:

- "Alla luce del divieto posto dall'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012, il principio di gratuità degli incarichi ivi previsto 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";
- "Ai fini del divieto posto dall'art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012 per «soggetti già lavoratori privati o pubblici» devono intendersi sia il lavoratore dipendente che quello autonomo";

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Presidente della Provincia di Forlì-Cesena;
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 14 luglio 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Massimiliano Maitino	Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)	(*firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 16 luglio 2026

Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(firmato digitalmente)