Deliberazione n. 139/2026/PAR

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 21 ottobre 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Adriana LA PORTA	- Presidente
Emanuele TRINGALI	– Consigliere
Pietro Ivan MARAVIGNA	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario
Antonino CATANZARO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA	- Referendario – Relatore

****

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale);

VISTA la richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 5 giugno 2003 dal Sindaco del Comune di Porto Empedocle (AG), pervenuta in data 10 settembre 2026 ed acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6750 in pari data;

VISTO che il Presidente di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Porto Empedocle (AG) al referendario Giuseppe Di Prima;

VISTE le ordinanze nn. 100 e 101/2026 di convocazione dell'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Giuseppe Di Prima,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Porto Empedocle (AG) ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in ordine all'individuazione dei soggetti che possano rientrare tra i beneficiari del riparto degli incentivi tecnici per le funzioni svolte ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023.

In particolare, il Sindaco, nel richiamare le disposizioni del D.L. n. 90 del 2014 chiede un parere sul seguente quesito: "*nel caso di incarico quale Responsabile di Settore*

(Responsabile di EQ con funzioni gestionali) conferito ai sensi del DL 90/2024 se il soggetto in quiescenza, incaricato a titolo gratuito, che svolga, nell'ambito del suddetto incarico, anche le funzioni di Responsabile Unico del Progetto (R.U.P) limitatamente ai progetti PNRR, possa legittimamente rientrare tra i beneficiari del riparto degli incentivi tecnici per le funzioni svolte ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023".

Considerato in

DIRITTO

La richiesta di parere viene espressamente qualificata dal Sindaco del Comune di Porto Empedocle alla stregua della fattispecie prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 131 del 2003 (richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica).

Occorre sul punto premettere talune considerazioni, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rubricato "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", che stabilisce: "[l]*a 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. […]*"

La portata di tale innovazione è stata recentemente chiarita dalle Sezioni riunite in sede di controllo, precisando che «*la legge n. 1 del 2026 non ha introdotto un autonomo e separato modello di funzione consultiva limitato alle sole questioni concernenti il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano nazionale per gli investimenti complementari.*

Al contrario, la novella legislativa si inserisce in un sistema già delineato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, rafforzandolo ed ampliandolo, senza alterarne i tratti essenziali.

La funzione consultiva della Corte dei conti continua, pertanto, a trovare il proprio fondamento nella previsione generale recata dalla legge n. 131 del 2003, mentre la disciplina introdotta dalla legge n. 1 del 2026 integra tale modello, ampliando l'oggetto dell'attività consultiva con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete concernenti gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC» (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazioni n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026).

Da tali premesse discende che la richiesta di parere è correttamente ricondotta nella previsione generale di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, non sussistendo in ogni caso nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2 della legge 1/2026.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, come previsti dall'art 7, comma 8, L. 131/2003 e delineati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

E invero, la giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, ex plurimis, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha da tempo individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

In particolare, quanto al requisito di ammissibilità soggettiva esso postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003; l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere

dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito, per comporre sul nascere all'interno dell'ente medesimo eventuali contrasti, di esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti agli specifici fini di cui ci si occupa, come precisato dal citato atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004.

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. "legittimazione soggettiva esterna", la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un Comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. "legittimazione soggettiva interna", che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Porto Empedocle, legale rappresentante dell'ente e, pertanto, <<*figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*>> (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

Pure il requisito di ammissibilità oggettiva, inteso come riconducibilità della richiesta attività consultiva nell'esatto perimetro delle materie e delle questioni ad essa riservate dalla legge, è stato oggetto di puntuale declinazione sotto plurimi profili da parte della stessa giurisprudenza della Sezione Autonomie sopra richiamata.

La Sezione delle Autonomie (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020) e la consolidata giurisprudenza contabile hanno, infatti, da tempo enucleato i presupposti dell'ammissibilità oggettiva di un'istanza di parere, imponendo - in estrema sintesi - che il quesito posto dall'Ente soggettivamente legittimato *i*) abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; *ii*) sia formulato in termini generali ed astratti; *iii*) non sia funzionale all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente; *iv*) non abbia ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati; *v*) non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate

alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero ad altre Autorità giurisdizionali (ordinaria, amministrativa, tributaria o militare), o con giudizi pendenti.

Con specifico riferimento alla richiesta in oggetto si rileva che quest'ultima può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto è ricondotta su un piano di generalità e astrattezza ed è attinente alla materia della contabilità pubblica vertendo in merito alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di particolari obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente, nonché sui pertinenti equilibri di bilancio (cfr., in tal senso, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Proprio con riferimento a detto profilo dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, con la deliberazione n. 54/CONTR/10, le Sezioni Riunite in sede di controllo 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 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, «*In base alla delineata configurazione, il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Ad essa è da riconoscere il merito di aver colto la distinzione tra attività di gestione ed attività di amministrazione, nonché la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo*.

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, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi

di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si vuole in tal modo evidenziare 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, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio. […] *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.*

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

Ciò posto, in linea con le indicazioni ermeneutiche sin qui richiamate, deve affermarsi l'ammis*sibilità oggettiva* sotto il profilo: *i)* dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, atteso che esso investe una tematica riconducibile alla materia della contabilità pubblica nell'accezione dinamica delineata dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata; *ii)* del *difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature*, non emergendo *prima facie* una sovrapposizione della specie indicata;

iii) della riconduzione del quesito su un piano di *generalità e astrattezza,* non emergendo una funzionalità all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente e non avendo ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati.

Si può, pertanto, passare all'esame del merito del quesito in argomento.

MERITO

Il quesito sottoposto dal Comune di Porto Empedocle postula una sintetica ricognizione del quadro normativo in materia.

Viene in rilievo, anzitutto, il disposto 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".

Come già anticipato, l'art. 6 del d.l. 90/2014, convertito nella l. n. 114 del 2014, ha introdotto nuove disposizioni restrittive in materia di incarichi per i soggetti in quiescenza, modificando la disciplina contenuta nell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, convertito nella legge 135/2012.

In sintesi, la normativa del 2012, per evitare fenomeni corruttivi, vietava unicamente gli incarichi di consulenza attinenti ad attività svolte dal dipendente presso l'Amministrazione conferente antecedentemente al suo collocamento in quiescenza. La citata norma del 2014 ha sostanzialmente riscritto la disciplina in questione, da un lato, includendo nel suo ambito di applicazione i lavoratori privati, dall'altro estendendo il divieto agli incarichi dirigenziali e direttivi, nonché alle cariche in amministrazioni controllate e prevedendo un'eccezione solo per gli incarichi e le collaborazioni a titolo gratuito, col limite di un anno per quelli dirigenziali e direttivi. Lo scopo della novella normativa risponde dunque, secondo la dottrina e la giurisprudenza, come vedremo, oltre che al contenimento della spesa pubblica, all'esigenza di favorire il ricambio generazionale nella Pubblica amministrazione, piuttosto che a contenere i fenomeni corruttivi, come emergeva dalla precedente disciplina.

La predetta disposizione vieta, dunque, il conferimento di determinati incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, nonché da parte delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 196/2009, nonché, ancora, da parte delle autorità indipendenti (ivi inclusa la Commissione nazionale per la società e la borsa).

Nello specifico, il divieto riguarda l'attribuzione di "*incarichi di studio o consulenza*", di "*incarichi dirigenziali o direttivi*" e di "*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 ordini, dei collegi professionali, dei relativi

organismi nazionali e degli enti aventi natura associativa); tali incarichi sono viceversa consentiti ove gratuiti e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, è prevista una ulteriore limitazione rappresentata dalla durata massima non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 104/2024/PAR).

I soggetti interessati dal suddetto divieto sono i "*lavoratori pubblici o privati*", locuzione che ricomprende anche i lavoratori autonomi (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 425/2019, ma anche il parere della Funzione Pubblica n. 47871 del 20 luglio 2020).

La disposizione sopra citata ha carattere generale e ha subito varie riformulazioni, con le quali sono state introdotte deroghe mirate soprattutto per il personale sanitario e per esigenze connesse al PNRR, ma in prevalenza per ribadire l'estensione del divieto di conferire incarichi a titolo oneroso a soggetti già collocati in quiescenza (cfr. Sez. Reg. Contr. Liguria n. 133/2023).

Dopo le modifiche introdotte a partire dal 2014, la previsione ha assunto, come già evidenziato, **la duplice *ratio* di favorire il ricambio generazionale** e, più in generale, supportare l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani **e di contenere la spesa pubblica,** evitando di corrispondere la retribuzione a un soggetto che già gode del trattamento di quiescenza, atteso il "*carattere limitato delle risorse pubbliche che 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*" (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 124/2017; Corte dei conti, Sez. Reg. Contr. Emilia-Romagna, deliberazione 84/2026/PAR).

Nel 2014 il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione per dare risposta ai molteplici dubbi applicativi originati dalla disposizione, ha emanato due circolari (n. 6/2014, integrata dalla successiva n. 4/2015) nelle quali

ha chiarito 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 (come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/Prev del 10 settembre 2014). 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…*". La circolare ha, inoltre, precisato che, ai fini dell'applicazione dei divieti, occorre prescindere dalla natura giuridica del rapporto, dovendosi invece considerare l'oggetto dell'incarico, al contempo sottolineando l'esigenza di una interpretazione antielusiva.

Lo stesso Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al fine di fornire un'interpretazione ed applicazione uniforme della norma, nell'emanare la circolare 6/2014, specificava che le modifiche introdotte 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 incarichi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani*".

L'inquadramento sistematico della disposizione in parola è stato approfondito dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ha rimarcato «*la natura palesemente selettiva del divieto introdotto dalla norma, la quale introduce nel sistema – in modo diretto e senza deroghe o eccezioni, se non per il caso della gratuità e per la durata massima di un anno – un impedimento generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza. Tale impedimento appare fondato su un elemento oggettivo che non lascia spazio a diverse opzioni interpretative*» (così, *ex multis*, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 7/2015 e ivi ulteriori richiami; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 104/2024/PAR).

La Sezione delle Autonomie (sebbene limitatamente al fine di determinare se il quesito posto, riflettendo profili interpretativi concernenti l'articolo 5 del decreto-legge n. 95/2012 e s.m.i., rientrasse nella materia di "contabilità pubblica" in merito alla quale la Corte è titolare della funzione consultiva ex art. 7, comma 8,

legge n. 131/2003), ha chiarito "*che il legislatore del 2012 abbia voluto perseguire il duplice scopo di contenere la spesa pubblica e promuovere politiche di natura occupazionale per favorire l'accesso dei più giovani nel mondo del lavoro*".

Analogamente, si sono già ripetutamente pronunciate, mediante la formulazione di pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (ex multis, Sez. Reg. Contr. Sardegna, n. 90/2020/PAR, Sez. Reg. Contr. Lombardia n. 405/2019/PAR e n. 180/2018/PAR, Sez. Reg. Contr. Piemonte n. 66/2018/PAR, Sez. Reg. Contr. Sicilia n. 185/2015/PAR) che hanno ribadito come la ratio del divieto "*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*." (Sez. Reg. Contr. Sardegna, n. 90/2020/PAR).

Anche la giurisprudenza contabile si è pronunciata in merito, chiarendo che la normativa in questione "*ha la necessità di evitare che soggetti collocati anticipatamente in pensione possano essere sostanzialmente riassunti dal medesimo datore di lavoro pubblico*" (Sez. I Centr. D'App. n. 216/2019, Sez. III Centr. D'App. n. 233/2016, Sez. Giur. Sicilia n. 825/2018) e che la ratio "*è quella di evitare che il conferimento di incarichi sia utilizzato dalla P.A. per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, e per attribuire ai medesimi responsabilità rilevanti, aggirando l'istituto del pensionamento e le disposizioni sul reclutamento del personale, ispirate al contenimento della spesa pubblica*." (Sez. Giur. Lombardia n. 213/2018).

Per altro verso, il quesito proposto richiede anche un sintetico esame della normativa sugli incentivi per le funzioni tecniche.

Questi ultimi sono stati previsti per la prima volta con la Legge Merloni, L. n. 109/1994, disciplina su cui il legislatore è intervenuto, successivamente, varie volte sia per chiarirne l'ambito applicativo, sia per adeguarne la portata ai vari interventi giurisprudenziali ed interpretativi, pur mantenendone immutata la *ratio* di consentire la valorizzazione delle professionalità interne all'ente e di realizzare risparmi di spesa, limitando il ricorso a prestazioni professionali esterne.

Il quadro normativo è stato particolarmente arricchito dalla formulazione dell'art 113 del Dlgs 50/2016, che ha introdotto una regolamentazione dell'istituto diversa da quella previgente, prevedendo l'istituzione, a valere sugli stanziamenti finanziari per le opere pubbliche, di un fondo non superiore al 2% (calcolato sull'importo dei lavori posti a base di gara) nelle spese previste per le attività tecniche a valere sugli stanziamenti per la programmazione della spesa, verifica dei progetti, predisposizione delle procedure di gara, per le funzioni di Rup, per la direzione dei lavori, per i collaudi **(**con esclusione della progettazione e del coordinamento della sicurezza), da assegnare ai dipendenti pubblici impegnati in tali attività nel rispetto di varie condizioni normativamente previste.

L'istituto è oggi disciplinato dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, il quale, pur muovendosi nel medesimo ambito di applicazione della normativa previgente, amplia le attività incentivabili e semplifica l'erogazione degli incentivi, non facendo più riferimento all'adozione di un regolamento, ma mantenendo, comunque, la necessità di adottare criteri generali per il riparto di riparto degli incentivi o per la loro riduzione in caso di ingiustificato allungamento dei tempi di realizzazione o di incremento della spesa rispetto al quadro economico dell'opera. L'incentivo sarà corrisposto dal Responsabile del Servizio o da altro dirigente, previa consultazione del Rup, che dovrà accertare e specificare l'effettivo svolgimento delle attività oggetto di incentivazione (Sezione Regionale di Controllo per la Puglia n. 5/2025/PAR*)*.

La disposizione dell'art. 45, "sebbene semplificata rispetto alla versione precedente, reca una disciplina non limitata alle linee generali ma estesa a profili di dettaglio" nell'intento dichiarato di "prevenire le incertezze in cui incorrono le amministrazioni nella fase applicativa" (cfr. Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36/2023).

Così sinteticamente ricostruito il quadro normativo e interpretativo di riferimento, può passarsi all'esame del quesito con il quale il Sindaco del Comune di Porto Empedocle chiede chiarimenti in ordine all'eventuale spettanza degli incentivi per funzioni tecniche ad un soggetto in quiescenza incaricato a titolo gratuito ai sensi dell'art. 9 del d.l. 90/2014.

In particolare, l'istante chiede se detto soggetto, "*nel caso di incarico quale Responsabile di Settore (Responsabile di EQ con funzioni gestionali) che svolga, nell'ambito del suddetto incarico, anche le funzioni di Responsabile Unico del Progetto (R.U.P) limitatamente ai progetti PNRR, possa legittimamente rientrare tra i beneficiari del riparto degli incentivi tecnici per le funzioni svolte ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023*".

Tutto ciò considerato, premesso che il presente parere riguarda esclusivamente una fattispecie astratta (restando estranea alla pronuncia qualunque attinenza con casi concreti di eventuali conferimenti di tale tipologia di incarico da parte dell'Ente istante e, pertanto, qualunque avallo ad atti amministrativi già adottati), si ritiene che la risposta al quesito rimesso alla Sezione dal Comune di Porto Empedocle non possa che essere negativa.

La questione prospettata trova una diretta soluzione alla luce dei citati principi ermeneutici dettati dalla giurisprudenza di questa Corte.

La giurisprudenza contabile ha, infatti, "sigillato" lo scopo del divieto di cui all'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 nel risparmio di spesa e nella garanzia del ricambio generazionale.

L'elemento della *gratuità,* quale condizione di ammissibilità dell'incarico assegnato al personale in quiescenza, al quale corrisponde l'obbligo della gratuità della prestazione per gli incarichi dirigenziali e direttivi, secondo la Corte, è volto, appunto, a creare difficoltà per l'amministrazione nell'individuazione di personale disposto a lavorare gratuitamente, indirettamente inducendola a selezionare nuovo personale da inquadrare a titolo oneroso, per incentivare l'approvvigionamento di nuove leve (così, Sezione Regionale di Controllo per il Lazio, n. 133/2023/PAR).

La questione centrale, come chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale sopra citata, consiste, appunto, nell'obbligo di gratuità, posto a presidio del principio di equilibrio di bilancio e derivante da una ponderazione di interessi che vede prevalente l'interesse pubblico su quello privato alla retribuzione dell'attività lavorativa prestata.

Il lavoro a titolo gratuito, che una singola persona svolge in modo spontaneo e volontario, non può essere retribuito con uno stipendio o un altro qualsiasi compenso, ma può solo ricevere un rimborso delle spese sostenute, come espressamente previsto dalla normativa in materia, di stretta interpretazione, che prevede in tal caso l'obbligo della rendicontazione ("*Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese…*", così testualmente, il già riportato art. 5, c. 9, del D.L. n. 95/2012).

L'ammissibilità del rimborso spese, espressamente consentito dalla disposizione in parola, risulta, peraltro, coerente con la natura gratuita dell'incarico, poiché altrimenti lo svolgimento dello stesso costituirebbe una liberalità (le spese sostenute dall'incaricato, non rimborsabili, integrerebbero il depauperamento).

Questa Sezione di controllo, peraltro, si è già pronunciata su tale specifico profilo precisando, in particolare, che le somme erogate a titolo di "rimborso spese" devono essere subordinate alla produzione di idonea documentazione giustificativa onde evitare che il ricorso all'incarico a titolo gratuito, con la corresponsione di un rimborso forfettario, dissimuli l'esecuzione di un vero e proprio rapporto di lavoro a termine con il dipendente collocato in quiescenza, in violazione della disposizione legislativa. In altre parole, anche l'eventuale previsione di un rimborso *forfettario* delle spese si porrebbe in contrasto con l'espressa disposizione normativa sopra richiamata e con la *ratio* alla quale essa è improntata, atteso che l'essenzialità della rendicontazione risponde alla finalità di evitare qualunque forma di retribuzione occulta (così, Sezione Regionale di Controllo per la Sicilia, n. 147/2024/VSGO).

Va, pertanto, escluso che gli incentivi per funzioni tecniche, che costituiscono un compenso accessorio alla prestazione retribuita svolta dal personale delle amministrazioni pubbliche, possano essere corrisposti anche ai dipendenti in quiescenza incaricati a titolo gratuito, imponendosi, tra l'altro, l'esigenza di una interpretazione antielusiva della disposizione in esame.

Invero, risulta evidente che il conferimento dell'incarico a titolo gratuito, che esclude qualsiasi forma di retribuzione, non possa prevedere o comprendere compensi o altre voci retributive aggiuntive - nel caso in esame erogati proprio in

ragione dell'incarico di responsabile di EQ - risultando le stesse assolutamente incompatibili con la natura gratuita dell'incarico.

E, d'altra parte, che gli incentivi per funzioni tecniche siano da considerare compensi aggiuntivi risulta espressamente dalla formulazione dell'art. 17, comma 1, lett. h) del CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Locali per il Triennio 2022 - 2024, rubricato per l'appunto "**Compensi aggiuntivi** ai titolari di incarichi di EQ", ai sensi del quale rientrano, tra questi, "***i compensi*** *che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo:*

- ***gli incentivi per funzioni tecniche****, secondo le previsioni di cui all'art. 45 del D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36;* ".

Conclusivamente, al quesito posto dal Sindaco del Comune di Porto Empedocle è possibile fornire risposta nei termini seguenti:

alla luce del divieto posto dall'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 alle pubbliche amministrazioni di attribuire, ai lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, incarichi di studio e consulenza nonché incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti e società da esse controllate, se non a titolo gratuito con l'esclusiva previsione del solo rimborso delle spese debitamente rendicontate, nel caso di incarico quale Responsabile di Settore (Responsabile di EQ con funzioni gestionali) conferito ai sensi del DL 90/2014 al soggetto in quiescenza, incaricato a titolo gratuito, che svolga, nell'ambito del suddetto incarico, anche le funzioni di Responsabile Unico del Progetto (R.U.P), non possono essere corrisposti i compensi degli incentivi tecnici ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti si pronuncia nei termini di cui in motivazione sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Porto Empedocle.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle

Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 21 ottobre 2026.

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Giuseppe Di Prima	Adriana La Porta

Depositato in Segreteria il 23 ottobre 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo