Deliberazione n. 175/2026/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Primo Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 24 settembre 2026,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie, adottate nelle Adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, come sostituita dalla legge regionale n. 36/2000 e dalla legge regionale n. 26/2025, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la deliberazione n. 50/2026, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2026;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTA la richiesta di parere del Comune di San Giuliano Terme, trasmessa con nota del Consiglio delle Autonomie locali (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006051/2026);

VISTA l'ordinanza n. 37/2026 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali in data 9 settembre 2026 (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-6051) il Sindaco del Comune di San Giuliano Terme ha formulato una richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. L'Ente istante, richiamate le previsioni di legge ex art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e art. 10 del d.l. n. 36 del 2022 formula il seguente quesito interpretativo: "*se* (omissis) *al di fuori della casistica in deroga già prevista dall'articolo 10 del D.L. n. 36/2022, sia possibile attribuire incarichi retribuiti ai sensi dell'articolo 7 co. 6 D.Lgs 165/2001 a personale dipendente della pubblica amministrazione collocato in quiescenza, per "formazione operativa, affiancamento, supporto e assistenza di personale neoassunto e/o neoincaricato*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla magistratura contabile pareri in materia di contabilità pubblica. Nell'ambito di questa cornice normativa la funzione consultiva è finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi a orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'Ente richiedente.

In tempi più recenti si è assistito a un percorso evolutivo di progressivo consolidamento e rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei conti; quest'ultima, infatti, si è arricchita "*di nuovi contenuti e modalità procedurali, nell'intento di rispondere, al contempo, all'emersione di nuove esigenze di certezza, soprattutto in contesti operativi caratterizzati da elevata*

incertezza interpretativa, e di tempestività dell'azione amministrativa" (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG).

Il riferimento è, in particolare, all'art. 2 "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*" della legge n. 1 del 2026. Nel precipuo intento di fornire una ricostruzione sistematica della funzione consultiva all'indomani delle novella legislativa, le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG, hanno ritenuto che l'art. 2 della legge n. 1 del 2026, per come articolato, da un lato, consolidi la tradizionale competenza, in capo alle Sezioni regionali di controllo, a rendere pareri, in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, su questioni generali e astratte, estendendola anche alle Amministrazioni centrali e agli Organismi di diritto pubblico, con attribuzione alla Sezione centrale di legittimità; dall'altro lato, introduce una funzione consultiva ulteriore 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 (PNC), subordinata alla ricorrenza di determinate condizioni speciali di ammissibilità, riferibile tanto alla Sezione centrale di legittimità quanto alle Sezioni regionali di controllo.

Nell'ambito del quadro delineato, la funzione consultiva ex art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, dedotta a fondamento dell'odierna istanza, rimane ancorata - anche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1 del 2026 – ai tradizionali canoni di ammissibilità elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza contabile. È d'uopo, infatti, rammentare che la facoltà *de qua* attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003; pertanto, preliminarmente all'esame nel merito, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

2. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'Ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'Ente medesimo e individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

Nel caso di specie la richiesta di parere deve ritenersi soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune di San Giuliano Terme, soggetto ammesso a rappresentare l'Ente ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e trasmessa a questa Corte per il

tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito nella Regione Toscana con la legge regionale n. 22 del 1998, come sostituita dalla legge regionale n. 36 del 2000 e dalla legge regionale n. 26 del 2025.

3. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri "*in materia di contabilità pubblica*".

Il perimetro di cognizione è stato delineato dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004, successivamente integrata e modificata con la deliberazione del 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54.

I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Più in dettaglio, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, "*che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, "*limitatamente all'interpretazione*") di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

D'altra parte, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese,

l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che "*la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini* (omissis) *può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica*", in quanto "*si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile, e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'Ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali (cfr. *ex plurimis* Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

3.1. Tutto ciò premesso, la richiesta può essere considerata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica.

3.1.1. In linea con il principio di diritto enunciato, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012, dalla Sezione delle Autonomie con

deliberazione n. 14/SEZAUT/2022/QMIG, la questione prospettata nell'istanza all'odierno esame concerne "*profili di interpretazione di una norma, con riferimento ai limiti e divieti ivi previsti, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, nella specie di personale, nell'ambito delle più generali finalità di finanza pubblica*", con conseguente riconducibilità della stessa alla materia della contabilità pubblica.

3.1.2. La richiesta, inoltre, è formulata in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere della Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante. Esula, infatti, dalla presente pronuncia ogni valutazione in merito agli aspetti di legittimità dell'incarico di affiancamento operativo e dei profili e/o atti connessi, rientranti nell'esclusiva competenza del Comune, il quale è tenuto a conformare l'esercizio dell'azione amministrativa alle prescrizioni di legge.

4. L'esito favorevole dello scrutinio di ammissibilità dell'istanza consente di procedere all'esame della stessa. Quest'ultima , come già esposto in parte narrativa, attiene al perimetro applicativo del divieto di conferimento di incarichi retribuiti a soggetti titolari di trattamento pensionistico previsto dall'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012 e s.m.i.; incarichi da attribuirsi ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

4.1. Tale ultima disposizione costituisce la norma quadro nella materia, definendo i principi in merito ai presupposti di legittimità e ai requisiti per il conferimento di incarichi esterni.

Più in dettaglio, l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 recita: "(omissis) *per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione* (omissis)".

Al fine di evitare condotte elusive del dettato normativo, l'osservanza dei presupposti legittimanti il conferimento dell'incarico esterno e dei rigorosi requisiti richiesti sono presidiati mediante la previsione di un apposito meccanismo di responsabilità: l'ultima parte dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, dispone, infatti, che il ricorso ai contratti in discorso "*per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori* (omissis) *come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa*".

La disposizione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 è, poi, integrata da diverse disposizioni di dettaglio tese - in ragione dei preminenti interessi pubblici che di volta in volta vengono in rilievo – a restringere o ad ampliare il perimetro degli incarichi retribuiti (ad esempio, si v. art. 10 del d.l. n. 36 del 2022) da conferire al personale dipendente collocato in quiescenza.

Ed è in questo contesto che viene in rilievo il dubbio interpretativo posto dall'Ente nell'istanza formulata. Sul punto, l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 recita: "*È 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 due anni, non prorogabili né rinnovabili, 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* (omissis)".

4.2. La norma in esame presenta una natura polifunzionale (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR). In primo luogo, l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, anche in ragione della collocazione nel testo di legge sulla *spending review*, riflette finalità di contenimento della spesa pubblica. Difatti, come affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2017, se "*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"; in tal modo, si attuerebbe un contemperamento non irragionevole dei principi costituzionali (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2017; v. anche Cons. St., sez. I, parere, 15 gennaio 2020, n. 309).

Tuttavia, in una prospettiva più ampia, la previsione in discorso mira anche a evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarichi sia utilizzato dalle Amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in pensione o, comunque, per attribuire agli stessi rilevanti responsabilità nelle Amministrazioni stesse, aggirando di fatto l'istituto della quiescenza e impedendo che gli incarichi di vertice siano ricoperti dal personale più giovane (cfr. Dipartimento della funzione pubblica, Circolare 4 dicembre 2014, n. 6, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 37 del 14/2/2015; Cons. St., sez. I, parere, del 15 gennaio 2020, n. 309; Cons. St., sez. V, sentenza 15 novembre 2016, n. 4718). In altri termini, l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, lungi dall'introdurre discriminazioni in base all'età nei confronti di una specifica categoria (i.e., personale collocato in quiescenza), è espressione di un indirizzo di politica legislativa teso ad assicurare il fisiologico ricambio di personale nelle Amministrazioni, da bilanciare con l'esigenza di trasferimento delle conoscenze e delle competenze acquisite nel corso della vita lavorativa (cfr. Dipartimento della funzione pubblica, Circolare 4 dicembre 2014, n. 6, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 37 del 14/2/2015).

Tale lettura ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia (causa C-670/18), la quale è stata chiamata a pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, sulla seguente questione pregiudiziale: «*Se il principio di non discriminazione di cui agli articoli 1 e 2 della direttiva [2000/78] osta alla disposizione di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge [n. 95/2012], che prevede il divieto per le pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza*». Sul punto, i giudici europei hanno ritenuto che la "*direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle*

amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari"(così, Corte di Giustizia, sez. VIII, sentenza 2 aprile 2020, C-670/18; cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza 20 giugno 2013, *Giersch e a.*, C-20/12, punto 51; Corte di Giustizia, sentenza 16 ottobre 2007, *Palacios de la Villa*, C-411/05, punto 64).

5. A fronte di questo quadro e al fine di fornire riscontro all'istanza occorre procedere all'interpretazione dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 secondo gli ordinari criteri ermeneutici coniati agli artt. 12 e 14 delle preleggi.

5.1. In ossequio all'art. 12 delle preleggi è d'uopo, infatti, rammentare che "*dovere primario dell'interprete, e specie del giudice, è di perseguire l'interpretazione più corretta e non una qualsiasi di quelle che il testo consente; certo essendo, altresì, che il giudice non crea il diritto, ma opera secondo i criteri ermeneutici noti ed entro i limiti del diritto positivo*" (così, Corte Cass., sez. I, Ordinanza 3 dicembre 2021 n. 38333; cfr. anche Corte Cass., sez. I, Ordinanza 2 ottobre 2018, n. 23950); ciò in quanto, le scelte di politica del diritto sono riservate al legislatore e al giudice compete solo di interpretare la norma nei limiti delle opzioni ermeneutiche più corrette dell'enunciato (cfr. Corte Cass., sez. un., sentenza 6 dicembre 2021, n. 38596; Corte Cass., sez. un., sentenza 18 settembre 2020, n. 19597; Corte Cass., sez. I, Ordinanza del 3 dicembre 2021, n. 38333). A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 14 delle preleggi le previsioni normative che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

5.1.1. In applicazione dei canoni ermeneutici testé succintamente richiamati e avuto riguardo alla natura e alla *ratio* della previsione, il Collegio ritiene che l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 sia una norma di carattere eccezionale in quanto limitativa della possibilità di conferire incarichi, cariche e collaborazioni ad una specifica categoria di soggetti (i.e., "*soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza*"); sicché, tale divieto non può essere oggetto di interpretazione estensiva o analogica ex art. 14 delle preleggi. Pertanto, gli incarichi retribuiti vietati sono solo quelli espressamente contemplati dalla norma (ossia, incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche in organi di governo delle amministrazioni nonché degli enti e delle società da esse controllati). Il legislatore ha voluto, dunque, perseguire gli obiettivi sopra esplicitati (v. *supra* pt. 4.2.), vietando il conferimento – a titolo oneroso - a soggetti in quiescenza di incarichi e cariche che, indipendentemente dalla loro natura formale, consentono di svolgere ruoli rilevanti al vertice delle Amministrazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR).

5.1.2. Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame, infatti, non sarebbe coerente con la *ratio* della disposizione (v. *supra* pt. 4.2.), rischiando di determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei princìpi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale; quest'ultima, infatti, ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione solo se imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 33 del 2013, n. 406 del 1995 e n. 566 del 1989).

5.1.3. Tale ricostruzione ermeneutica si pone in continuità con i formanti giurisprudenziali delle Sezioni regionali di controllo (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 34/2025/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazioni n. 62/2023/PAR e n. 38/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 172/2024/PAR e n. 126/2022/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 66 /2023/PAR e n. 60/2022/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazioni n. 80/2024/PAR e n. 88/2023/PAR) e della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha affermato che il divieto ex art. 5, c. 9, del d.l. n. 95 del 2012, "*in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio della stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia*" (così, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. SCCLEG/23/2014/PREV).

Alle medesime conclusioni è pervenuta altresì la magistratura amministrativa (cfr. *ex plurimis* Cons. St., sez. III, sentenza 5 settembre 2017, n. 4195; Cons. St., sez. III, 30 giugno 2016, n. 2949; TAR Sicilia, Palermo, sentenza 18 giugno 2018, n. 1374), nonché in tal senso si è espresso il Dipartimento della funzione pubblica (cfr. Circolari n. 6 del 2014 e n. 4 del 2015).

La tassatività delle fattispecie vietate dal legislatore, dunque, comporta che le attività consentite si ricavino *a contrario*, identificandole con tutte quelle non menzionate nell'elenco contenuto nell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012.

Alla luce delle considerazioni che precedono e in continuità con gli orientamenti espressi dalla magistratura contabile, questa Sezione ritiene che l'incarico retribuito di "affiancamento operativo" da conferirsi a un soggetto collocato in quiescenza, già dipendente dell'Amministrazione, non rientri nell'ambito di applicazione del divieto in parola (in linea si veda *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 34/2025/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per

la Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 88/2023/PAR).

5.2. Tanto precisato, anche al fine di evitare condotte potenzialmente elusive del divieto prescritto dalla norma, il Collegio ritiene di formulare alcune puntualizzazioni.

5.2.1. Se è indubbio che la norma debba essere applicata in ossequio al principio di tassatività delle fattispecie ivi previste, è parimenti indiscutibile che l'operazione di sussunzione dell'incarico "concreto", da conferire da parte dell'Amministrazione, all'ipotesi "astratta" tipizzata dal legislatore non possa e non debba essere effettuata dall'Ente conferente avendo riguardo solamente al *nomen iuris* dell'attività (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR).

5.2.2. È d'uopo rammentare che l'attività di "affiancamento operativo, supporto e assistenza" presuppone che essa venga resa a favore di un soggetto che già possiede le conoscenze teoriche proprie dell'ambito settoriale di riferimento, dovendo l'Amministrazione, come noto, in base al principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., sempre farsi carico di accertare l'idoneità professionale delle figure chiamate a ricoprire specifici incarichi.

In questa prospettiva, l'attività di "affiancamento operativo" si giustifica ed è finalizzata a realizzare il passaggio di competenze "pratiche" per assicurare la continuità nell'azione amministrativa e preservare il bagaglio di esperienze "operative" maturate nel corso del tempo, senza mai tradursi in mansioni sostitutive nella gestione delle attività amministrative o consulenziali e/o di studio.

In altri termini, come ripetutamente affermato dalla magistratura contabile, il carattere tassativo delle fattispecie contemplate dall'art. 5, c. 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, esclude "*che l'attività di "supporto, affiancamento e assistenza" rientri nell'ambito di applicazione della disposizione in parola, nei limiti in cui detta attività di "assistenza" (consentita) si diversifichi da quelle di studio e di consulenza (vietate)*" (così, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Molise deliberazione n. 34/2025/PAR, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 126/2022/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR e Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 88/2023/PAR). Deve, dunque, trattarsi di prestazioni che non implichino attività di studio e consulenza, ossia di attività "*che presuppongono competenze specialistiche e rientrano nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e ss. del codice civile*" (così, Dipartimento funzione pubblica, Circolare 4 dicembre 2014, n. 6, p. 5), ma che siano effettivamente caratterizzate "*dalla mera condivisione, in*

favore di personale neoassunto, dell'esperienza "operativa" maturata dal soggetto in quiescenza nell'esercizio delle mansioni in precedenza affidategli" (così, Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 34/2025/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 66/2023/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 88/2023/PAR).

5.2.3. Va da sé che l'incarico di "affiancamento operativo" in ragione delle finalità proprie ad esso sottese su espresse (v. *supra* pt. 5.2.2.) deve avere una durata limitata nel tempo e, ove a titolo oneroso, deve prevedere una retribuzione proporzionata alle mansioni "operative", e non sostitutive, che ne costituiscono necessariamente l'oggetto.

5.2.4. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, è rimessa all'esclusiva competenza del Comune di San Giuliano Terme ogni valutazione sulla sussumibilità (o meno) dell'incarico che verrà eventualmente conferito nell'alveo del divieto in discorso, prescindendo dal mero *nomen iuris* dello stesso e avendo riguardo alle attività effettivamente assegnate. Più in dettaglio, ai fini di una fedele applicazione dell'art. 5, c. 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 e di prevenire formule elusive della *ratio* sottostante la previsione legislativa, l'incarico oneroso, eventualmente conferito, per non incorrere nel divieto in discorso dovrà tassativamente attenere all'attività di "*affiancamento operativo*", senza trasbordare in forme di consulenza e/o di studio (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 34/2025/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2024/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 38/2018/PAR).

5.3. Con il medesimo quesito l'Amministrazione chiede di sapere se ricada o meno nel divieto ex art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 e s.m.i. l'incarico retribuito di affiancamento operativo in favore non solo del neoassunto, ma anche del neoincaricato, equiparando, a tal fine, le posizioni tra loro.

5.3.1. Al riguardo, questa Corte osserva che l'art. 5, c. 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 oggetto di parere - come ricostruito in precedenza - pone un divieto in relazione a specifiche attività, tra le quali non rientra quella di affiancamento operativo. Quest'ultima, come già precisato, si qualifica in base al contenuto della prestazione richiesta all'incaricato (ossia, il passaggio di competenze "pratiche" per assicurare la continuità nell'azione amministrativa e preservare il bagaglio di esperienze "operative" maturate nel corso del tempo) e non in relazione al soggetto dipendente nei confronti del quale la stessa è rivolta. Pertanto, atteso il tenore della norma oggetto di parere, non può *in nuce* escludersi che il destinatario dell'attività, piuttosto che un neoassunto, sia un neoincaricato, ossia una figura assegnata ad una diversa funzione

nell'ambito della stessa Amministrazione (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR).

Ciononostante, preme ribadire come l'incarico retribuito di affiancamento operativo a un soggetto collocato in quiescenza in favore del dipendente non possa travalicare i confini delle attività più volte tratteggiate nella presente pronuncia (v. *supra* pt. 5.2.2, 5.2.3 e 5.2.4.); difatti, qualora l'affiancamento a titolo oneroso dovesse essere finalizzato a colmare la specifica *expertise* tecnica richiesta per ricoprire posizioni nevralgiche e complesse per garantire il buon andamento organizzativo degli uffici dell'Ente e sostanzialmente dovesse configurare – al di là del *nomen juris* impiegato – un'attività di consulenza o addirittura di fatto sostitutiva nella gestione amministrativa, esso ricadrebbe nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, citato (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 166/2026/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2024/PAR). Peraltro, è d'uopo rammentare che, il ricorso ai contratti di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 "*per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti*" (cfr. art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tali profili sono demandati all'esclusiva competenza dell'Ente, come già affermato al precedente punto 5.2.4. e le cui conclusioni sono da intendersi ivi integralmente richiamate.

Da ultimo, spetta naturalmente al Comune ogni valutazione in merito alla necessità dell'incarico che si intende affidare e alla coerenza della soluzione organizzativa prospettata con i principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, anche alla luce dei profili di complessità e delicatezza che caratterizzano la funzione da affiancare.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di San Giuliano Terme con la nota in epigrafe indicata, rende il parere nelle considerazioni suesposte.

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di San Giuliano Terme.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 24 settembre 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Anna Peta	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 7 ottobre 2026.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)