



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026

composta dai magistrati:

Dott.	Renato CATALANO	- Presidente f.f.
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Primo Referendario (<i>relatore</i>)
Dott.	Antonio MARSICO	- Primo Referendario
Dott.	Marco MAZZOCCO	- Referendario

ha adottato il seguente

PARERE

Comune di Jesi (AN)

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 1214/1934 e s.m.i.;

Vista la L. 20/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, approvato da Corte conti, sez. riun., del. 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

Visto l'art. 7, comma 8, L. 131/2003;

Visto l'atto di indirizzo emanato da Corte conti, sez. aut., del. 27 aprile 2004, n. 4, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato da Corte conti, sez. aut., del. 3 luglio 2009, n. 9/INPR;

Vista la richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, del Sindaco del Comune di Jesi, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. n. 7878 del 10 novembre 2025 e acquisita agli atti con prot. n. 3285/2025;

Vista l'ordinanza presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

Con nota a firma del Sindaco *pro tempore* del Comune di Jesi, pervenuta in data 10 novembre 2025 per il tramite del CAL, il Comune di Jesi ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, con la quale *“si chiede di conoscere l'orientamento di questa spettabile Corte dei Conti sulle risorse iscritte ai sensi dell'articolo 14 comma 1 bis del DL 25 / 2025 ed in particolare se, per come è scritta la norma di legge, una volta che dette risorse sono state legittimamente iscritte sulla parte stabile del fondo, le stesse si consolidano negli anni successivi sempre e comunque, per il sol fatto di essere di parte stabile, indipendentemente dalla natura del loro impiego, oppure se, invece, la classificazione delle stesse come di parte stabile da sola non è sufficiente per il loro consolidamento, essendo necessario, a tal scopo, anche il loro impiego in uno dei trattamenti accessori previsti dall'articolo 80 comma 1 del CCNL 16 novembre 2022”*.

CONSIDERATO CHE

L'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 stabilisce che *“le Regioni possono richiedere”* alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”* e che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il consolidato orientamento della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., atto di indirizzo del 27 aprile 2004; Id., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Id., del. 29 aprile 2009, n. 9/QMIG; Id., del. 24 febbraio 2014, n. 3/QMIG; Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG) ha chiarito che tale funzione consultiva è volta a *“fornire indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza”* e che nella nozione di *“contabilità pubblica”* non possa esservi ricompresa qualsivoglia attività che abbia, comunque, direttamente o indirettamente, riflessi di natura finanziaria (ossia che comporti, direttamente o indirettamente, una spesa o, comunque, l'utilizzo di risorse pubbliche: aspetto, questo, che accomuna, pressoché indistintamente, quasi ogni ambito dell'azione amministrativa), pena altrimenti la vanificazione di qualsiasi portata delimitativa della norma e la surrettizia trasformazione della magistratura contabile in organo di consulenza generalizzata degli enti territoriali. Nella materia della contabilità pubblica, ai fini della perimetrazione oggettiva di tale funzione consultiva, andrebbe invece ricompreso soltanto il sistema di norme e principi che regola l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici (ossia, gli aspetti relativi, ad esempio, alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, alla gestione delle entrate e delle

spese, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alle modalità di indebitamento, di rendicontazione e di controllo) oppure di quelle norme e principi inseriti nel quadro unitario di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica (soprattutto quella di parte corrente, quali appunto, ad esempio, quelle per il personale o per consumi intermedi), imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell'ente (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 14 giugno 2013, n. 2/PAR; Corte conti, sez. contr. Lazio, del. 10 gennaio 2013, n. 3/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 28 marzo 2013, n. 45/PAR).

Occorre quindi preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta Corte conti, sez. contr. Marche, del. 27 novembre 2013, n. 77/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, L. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata soltanto dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (trattasi di elencazione da considerarsi tassativa, stante la natura speciale della funzione rispetto alle ordinarie competenze attribuite alla magistratura contabile: Corte conti, sez. aut., del. 17 dicembre 2007, n. 13/QMIG; Id., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; nonché, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 17/2009/PAR; Corte conti, sez. contr. Veneto, del. n. 339/2013/PAR).

Inoltre, onde evitare il rischio di indebite strumentalizzazioni della funzione consultiva ad opera dell'apparato burocratico dell'ente territoriale, la giurisprudenza reputa ammissibile la richiesta di parere soltanto laddove provenga dall'organo di vertice politico (Sindaco o Presidente di Provincia o Regione) dell'ente (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; Id., del. 27 aprile 2004, n. 4/INPR) e soltanto laddove l'ente abbia un interesse effettivo alla soluzione della questione giuridica generalmente ed astrattamente prospettata. Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Jesi, organo rappresentativo dell'ente, per il tramite del CAL; e pertanto, va considerata ammissibile, in quanto proveniente da organo a ciò legittimato ed interessato alla soluzione della questione.

Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Ai fini della sua ammissibilità, oltre che vertere in materia di “*contabilità pubblica*”, il quesito deve attenersi a questioni di ordine generale ed astratto, senza poter investire specifici fatti di gestione o specifici comportamenti degli amministratori (Corte conti, sez. aut., del. 4 giugno 2009, n. 9/INPR), non potendo la funzione consultiva risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e terzietà della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG). Pertanto, pur originata da un’esigenza gestionale della P.A., la richiesta di parere, per avere una rilevanza generale e astratta, non deve essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e non deve invadere profili di discrezionalità o scelte di merito riservate all’Amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2006/QMIG cit.; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 78/2015/PAR).

Onde scongiurare il rischio che la funzione consultiva delle sezioni di controllo trasmodi in un indebito strumento di condizionamento o interferenza con le altre funzioni requirenti o giudicanti delle sezioni giurisdizionali, chiamate a pronunciarsi su eventuali profili di responsabilità erariale degli amministratori, o delle altre magistrature ordinaria ed amministrativa, la richiesta di parere non può vertere neppure sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in un’immissione della Corte nei processi decisionali dell’ente territoriale. E non può neppure riguardare un provvedimento già formalmente adottato, perché altrimenti la funzione consultiva non avrebbe più alcuno scopo di orientamento, traducendosi in un mero controllo di legittimità: per esser tale, il parere non può che essere prodromico allo svolgimento dell’azione amministrativa (Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG; nonché, *ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Sardegna, del. 17 gennaio 2006, n. 1/PAR).

Tanto premesso, nel caso in questione, la richiesta di parere all’esame di questa Sezione chiede di chiarire se le maggiori risorse, iscritte nella parte stabile del Fondo risorse decentrate, ai sensi dell’art. 14, comma 1-bis, D.L. n. 25/2025, siano destinate a consolidarsi anche negli esercizi successivi, per il solo fatto di rientrare nella parte stabile del fondo, indipendentemente dalla natura del loro impiego, o se, invece, per il loro consolidamento sia anche necessario il loro impiego in uno dei trattamenti accessori previsti dall’art. 80, comma 1, CCNL “Funzioni locali” del 16 novembre 2022.

La presente richiesta di parere si configura, perciò, ammissibile, in quanto attinente alla

corretta interpretazione di una disposizione legislativa di coordinamento della finanza pubblica, quale appunto il citato art. 14, comma 1-*bis*, D.L. n. 25/2025 e, pertanto, rientrante nella nozione di “*contabilità pubblica*”, ai fini dell’esercizio della funzione consultiva in questione, trattandosi di norma finalizzata al contenimento della spesa pubblica corrente, ed in particolare di quella di personale, ossia rivolta alla determinazione del limite quantitativo complessivo delle risorse destinate e destinabili annualmente al trattamento economico accessorio del personale ed avente ad oggetto esclusivamente questioni di natura generale ed astratta, restando in capo all’ente ogni valutazione in merito alla legittimità e opportunità dell’attività amministrativa (si vedano, *ex multis*, Corte conti, sez. reg. contr. Marche, del. 12 luglio 2018, n. 32/PAR; Id., del. 8 ottobre 2015, n. 181/PAR).

Infine, è opportuno ricordare che, sebbene la composizione e le modalità di costituzione del Fondo risorse decentrate (tanto nella sua parte fissa, quanto in quella variabile) per il trattamento retributivo accessorio siano in larga parte disciplinate da atti di contrattazione collettiva (v. artt. 79 e 80 CCNL “Funzioni locali” del 16 novembre 2025), il consolidato orientamento giurisprudenziale (Corte conti, sez. aut., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Corte conti, Sez. riun. contr., del. 50/2010 e 56/2011) esclude che, in sede consultiva, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano rendere pareri sull’interpretazione e sul contenuto delle norme di contrattazione collettiva, in quanto trattasi di attività interpretativa riservata alle parti sindacali (artt. 49, 63-*bis* e 64 D.Lgs. 165/2001) (Corte conti, sez. contr. Marche, del. 16 maggio 2019, n. 31/PAR; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. 26 febbraio 2018, n. 54/PAR; Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 28 giugno 2018, n. 63/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 5 luglio 2018, n. 99/PAR), salvo la norma del contratto collettivo non costituisca il presupposto sulla cui base viene modulato o definito l’ambito applicativo di vincoli di spesa dettati da disposizioni legislative in materia di coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, v. Corte conti, sez. aut., del. 25 luglio 2018, n. 19/QMIG; nonché, la stessa Corte conti, sez. aut., del. 9 aprile 2019, n. 5/QMIG).

Nel caso in questione, la richiesta di parere non verte sulla corretta interpretazione da dare alle norme di contrattazione collettiva che disciplinano le modalità di costituzione ed implementazione del Fondo risorse decentrate e della modalità di finanziamento dei trattamenti retributivi accessori, ma sulla corretta interpretazione della facoltà di implementazione della parte stabile del Fondo risorse decentrate, introdotta dall’art. 14, comma 1-*bis*, D.L. n. 25/2025, senza impingere la portata delle norme della contrattazione

collettiva (art. 80 CCNL “Funzioni locali” 2022) che ne disciplinano l’utilizzo.

Sulla base delle esposte considerazioni, la richiesta di parere è da considerarsi quindi ammissibile.

Merito

Nel merito, la richiesta di parere chiede di conoscere *“ se le risorse iscritte ai sensi dell’articolo 14 comma 1 bis del DL 25 / 2025, una volta legittimamente iscritte sulla parte stabile del fondo, si consolidano negli anni successivi sempre e comunque per il sol fatto di essere di parte stabile, indipendentemente dalla natura del loro impiego, oppure se, invece, la classificazione delle stesse come di parte stabile da sola non è sufficiente per il loro consolidamento, essendo necessario, a tal scopo, anche il loro impiego in uno dei trattamenti previsti dall’articolo 80 comma 1 del CCNL 16 novembre 2022”*.

In particolare, l’art. 14, comma 1-bis, D.L. n. 25/2025 stabilisce che *“ a decorrere dall’anno 2025, al fine di armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente”*, gli enti territoriali, *“ nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (...) e dell’equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall’organo di revisione, possono incrementare, in deroga al limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il Fondo risorse decentrate destinato al personale in servizio fino al conseguimento di un’incidenza non superiore al 48 per cento delle somme destinate alla componente stabile del predetto Fondo, maggiorate degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa, sulla spesa complessivamente sostenuta nell’anno 2023 per gli stipendi tabellari delle aree professionali (...)”*.

Come precisato dalla Ragioneria generale dello Stato con i chiarimenti interpretativi forniti nella nota prot. n. 175706 del 27 giugno 2025, la norma intende *“ armonizzare le retribuzioni accessorie del personale non dirigente degli enti territoriali con quelle attualmente previste per i corrispondenti dipendenti dei ministeri”*, tenuto conto che *“ per questi ultimi l’incidenza tra le risorse relative alla componente stabile dei fondi, maggiorate degli importi dell’indennità di amministrazione, e la spesa sostenuta nel 2023 per gli stipendi tabellari è pari all’indicata percentuale del 48%”*. In particolare, la disposizione si applica agli enti territoriali che registrano un’incidenza della componente stabile del Fondo risorse decentrate, maggiorata degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di elevata qualificazione, sulla spesa per stipendi tabellari del 2023 inferiore al 48% ed è finalizzata ad armonizzare il trattamento accessorio del relativo personale non dirigente. La norma consente ai predetti enti, assoggettati alla disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato introdotta dall’art. 33, commi 1, 1-bis e 2, D.L. n. 34/2019, di incrementare, a decorrere dall’anno 2025, la *“ componente stabile”* del Fondo del

personale non dirigente a condizione che: a) sia rispettata la citata disciplina introdotta dall'art. 33 D.L. n. 34/2019, basata sulla sostenibilità finanziaria definita dai valori soglia indicati dai relativi decreti attuativi (per i Comuni, il D.M. 17 marzo 2020); b) sia assicurato l'equilibrio pluriennale di bilancio come da asseverazione dall'organo di revisione; siano rispettati i limiti di spesa previsti dall'art. 1, commi 557 e ss., L. n. 296/2006. Al ricorrere di tali condizioni, la norma consente di incrementare, a decorrere dall'anno 2025, la componente stabile del Fondo fino al conseguimento di un'incidenza delle relative somme complessive, maggiorate degli importi per la remunerazione degli incarichi di elevata qualificazione, non superiore al 48% della spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023 per gli stipendi tabellari delle categorie e delle aree professionali.

Verificata la sussistenza dei requisiti di sostenibilità finanziaria e di equilibrio di bilancio pluriennale, l'ente può decidere di destinare integralmente, nell'anno 2025, alla componente stabile del Fondo un importo pari al valore incrementale massimo consentito. In tal caso, la componente stabile del Fondo negli anni successivi non è più incrementabile se non per effetto di eventuali importi previsti da futuri rinnovi contrattuali. Nel caso in cui l'ente, invece, decida di operare detto incremento a partire dall'anno 2025 con gradualità e proseguendo tale percorso negli anni successivi oppure intenda destinare solo ai fondi delle annualità successive al 2025 le risorse incrementalmente come sopra determinate, la sussistenza dei predetti requisiti di sostenibilità finanziaria e di equilibrio pluriennale di bilancio andrà verificata per ciascuna delle predette annualità.

Come precisato dalla citata nota di chiarimenti ministeriale prot. n. 175706 del 27 giugno 2025, le suddette risorse incrementalmente, in quanto alimentanti la *"componente stabile del Fondo"*, assumono *"natura strutturale"*, dando luogo a un *"onere permanente a carico del bilancio dell'ente"* e, pertanto, si richiama, al riguardo, la necessità che *"i relativi effetti vengano valutati sotto il profilo della sostenibilità finanziaria su un arco temporale adeguatamente lungo e correlato, quindi, al vincolo del rispetto dell'equilibrio di bilancio su base pluriennale"*.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come, una volta verificati il rispetto dei requisiti di sostenibilità finanziaria della spesa e di mantenimento degli equilibri pluriennali di bilancio, la citata disposizione obblighi a consolidare, anche negli anni successivi, la quota che il singolo ente locale decida di iscrivere nell'anno corrente.

Nella propria richiesta di parere, il Comune di Jesi, pur dando per scontato che le maggiori risorse di cui all'art. 14, comma 1-bis, D.L. n. 25/2025 vadano ad incrementare la parte stabile

del fondo risorse decentrate, ritiene tuttavia che tale incremento, pur inizialmente rimesso, al ricorrere delle condizioni di sostenibilità finanziaria e di equilibrio di bilancio pluriennale, ad una scelta discrezionale di politica di bilancio dell'ente, siano destinate a consolidarsi negli esercizi successivi soltanto a condizione che esse vengano utilizzate per corrispondere uno dei trattamenti accessori previsti dall'art. 80, comma 1, CCNL "Funzioni locali" 2022.

A sostegno dell'assunto, nella richiesta di parere il Comune adduce che la norma in questione delinea l'incremento della parte stabile non come un obbligo, ma come una mera facoltà per l'ente, circostanza questa da cui, secondo il Comune, sarebbe possibile desumere la volontà del legislatore di considerare non solo la prima iscrizione, ma anche il successivo mantenimento di tali risorse aggiuntive come facoltativo da parte dell'ente, quantomeno nei casi in cui tali risorse aggiuntive non siano impiegate per corrispondere i trattamenti accessori obbligatori elencati dall'art. 80, comma 1, CCNL "Funzioni locali" 2022, e cioè per quei trattamenti che, una volta riconosciuti al singolo dipendente, si consolidano come un vero e proprio diritto soggettivo dello stesso, che permane fintanto che permane, con l'ente, il rapporto di lavoro con lo stesso dipendente. Ciò perché, secondo la tesi interpretativa prospettata dal Comune, *"l'obbligo di consolidamento non può essere fatto derivare dalla semplice classificazione delle risorse come "di parte stabile", perché dal tipo di classificazione non dipende l'obbligatorietà o la non obbligatorietà dell'iscrizione e del mantenimento sul fondo, ma piuttosto dipende il tipo di impiego che di quelle risorse può essere fatto"*.

Tale tesi, secondo cui l'incremento delle risorse di parte stabile del fondo risorse decentrate, effettuato ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, D.L. n. 25/2025, sarebbe destinato a consolidarsi negli esercizi successivi soltanto laddove impiegato per finanziare i trattamenti retributivi di cui all'art. 80. Comma 1, CCNL "Funzioni locali" 2022, non appare però condivisibile, perché non supportata dalla formulazione testuale della norma, la quale non fa infatti alcun riferimento alla tipologia di spesa finanziabile con tale incremento di risorse di parte stabile. Anzi, proprio il richiamo all'art. 33, commi 1, 1-bis e 2, D.L. n. 34/2019 e alle relative valutazioni concernenti la sostenibilità finanziaria della spesa e l'assenza di pregiudizio per il mantenimento degli equilibri pluriennali di bilancio dell'ente, che l'organo di revisione è chiamato ad asseverare, costituiscono, come chiaramente argomentato dalla citata nota di chiarimenti ministeriale prot. n. 175706/2005, inequivoco indice sistematico da cui desumere che l'incremento di risorse ex art. 14, comma 1-bis cit., una volta discrezionalmente deciso dall'ente nell'esercizio corrente, sia destinato a consolidarsi e ad essere mantenuto anche negli

esercizi futuri, a prescindere dal fatto che tale incremento venga utilizzato o meno per il finanziamento dei trattamenti accessori di cui all'art. 80, comma 1, CCNL "Funzioni locali" 2022. La funzione perequativa di tali maggiori risorse e le cautele concernenti la sostenibilità finanziaria della spesa nel tempo e l'impatto sugli equilibri pluriennali di bilancio con cui il legislatore circonda la decisione dell'ente di disporre tale incremento, lasciano chiaramente intendere che tale incremento, seppur inizialmente rimesso ad una scelta discrezionale dell'ente, tuttavia, una volta disposto, non è più reversibile ed è destinato a consolidarsi negli esercizi futuri, quale che sia il trattamento economico con esso finanziato.

P.Q.M.

nei termini di cui in motivazioni il parere è reso;

Manda alla Segreteria per la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco del Comune di Jesi e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Renato Catalano

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria in data 16 gennaio 2026

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente