



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026

composta dai magistrati:

- Dott. Fabio CAMPOFILONI - Presidente f.f.  
Dott. Antonio MARSICO - Primo Referendario  
Dott. Marco MAZZOCCO - Referendario (*relatore*)

**Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003**

**Comune di Jesi (AN)**

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, 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 di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Vista la richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, inviata dal Comune di Jesi (prot. Ente n. 29143 del 28.04.2026), per il tramite del C.A.L. (*Consiglio delle Autonomie locali*), e pervenuta a questa Sezione regionale di controllo con prot. n. 1008 del 28.04.2026;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario, Dott. Marco Mazzocco.

### QUESITO

1. In data 28.04.2026, il Consiglio delle autonomie locali della Regione Marche (CAL) ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Regione Marche un'istanza di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, formulata dal Comune di Jesi, avente per oggetto l'interpretazione dell'articolo 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017, in relazione all'articolo 33, comma 2, ultimo periodo, del D.L. 34/2019 e alla luce delle precisazioni contenute nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato, n. 12 del 15.04.2011.

1.1. Il quesito proposto dall'Ente comunale è formulato nei termini che seguono: *"se la quota parte delle risorse del fondo dei dirigenti destinata a compensare, a titolo di retribuzione di risultato, gli incarichi ad interim su posizioni dirigenziali vacanti possa essere considerata in deroga al tetto sul trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, così come era stato ritenuto dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 12/2011, quando era vigente l'articolo 9, comma 2 bis, primo periodo, del D.L. 78/2010"*.

1.2. Nel formulare il quesito, l'Ente ha proposto una tesi interpretativa che muove dalla disciplina previgente, in tema di tetto di spesa al trattamento accessorio, di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010, come interpretata dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 12/2011, nella quale, con riferimento al comparto dirigenziale, si affermava che le risorse destinate alla remunerazione degli incarichi dirigenziali *ad interim* su posizioni temporaneamente vacanti dovevano ritenersi non soggette al meccanismo riduttivo del tetto di spesa previsto dalla norma.

Su tale base, l'Ente, ravvisando una sostanziale analogia tra detta disciplina e il quadro normativo delineato dall'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017 e dall'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, pure caratterizzato da un meccanismo di adeguamento del tetto in relazione alla eventuale variazione di consistenza del personale, ha prospettato di poter estendere al vigente tetto di spesa la suddetta interpretazione offerta dalla Ragioneria Generale dello Stato in ordine alle modalità applicative dell'art. 9, comma 2-bis D.L. 78/2010.

Ciò in quanto, a fronte della cessazione dal servizio di un dirigente e della conseguente riduzione del tetto, la remunerazione dell'incarico *ad interim* su posizione vacante risulterebbe correlata a funzioni non soppresse, ma temporaneamente esercitate da altro

dirigente in attesa della copertura del posto, la cui verifica comporterebbe un nuovo incremento del limite.

## AMMISSIBILITÀ

2. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

2.1. Sotto il profilo soggettivo, va ricordato che - secondo il costante indirizzo di questa Corte (cfr. tra le altre, Sezione Autonomie, del. n. 11/2020/QMIG) - risulta necessaria sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso di specie, la richiesta di parere può dichiararsi soggettivamente ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Jesi, in qualità di legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL), nonché ritualmente trasmessa alla Sezione per il tramite del CAL.

2.2. Sotto il profilo oggettivo, va ricordato che - secondo un indirizzo ormai consolidato (cfr. Sezione Autonomie, del. n. 5/2006/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 24/2019/QMIG) - risulta necessaria la compresenza dei tre seguenti requisiti:

I) inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, da intendersi come limitata *“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»;*

II) generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici ovvero provvedimenti adottati o in corso di adozione, onde evitare una compartecipazione della Corte all'attività di amministrazione attiva sulla quale la stessa è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale;

III) difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altre magistrature, nonché con altre funzioni di controllo o consultive intestate dalla legge ad altri soggetti pubblici.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia da ritenersi ammissibile sul piano oggettivo, trattandosi di quesito, a carattere generale ed astratto, inerente all'interpretazione di disposizioni di legge, quali l'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017 in relazione all'articolo 33, comma 2, ultimo periodo, del D.L. 34/2019, che, in funzione di coordinamento della finanza pubblica, prevedono limiti di spesa in tema di personale (con particolare riguardo al salario accessorio), materia certamente rientrante nell'ambito della contabilità pubblica sotto il profilo della gestione della spesa, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza contabile.

Va altresì rilevato che, stante la formulazione dell'istanza, deve escludersi che il responso al quesito possa interferire con le altre funzioni attribuite alla stessa Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali.

### MERITO

3. La richiesta di parere attiene alla gestione delle risorse destinate al trattamento accessorio della dirigenza di un ente locale, con particolare riferimento alla corretta applicazione del limite di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017.

In particolare, il quesito posto dall'Ente attiene alla situazione in cui, a seguito della cessazione dal servizio di un dipendente con posizione dirigenziale, si renda necessario procedere alla temporanea copertura della posizione rimasta vacante mediante attribuzione di incarichi *ad interim* a dirigenti già in servizio, con conseguente corresponsione di compensi a titolo di retribuzione di risultato, quale componente del trattamento accessorio, secondo quanto previsto dalla disciplina contrattuale vigente.

In relazione a tale quadro, l'Ente chiede di sapere se, tenuto conto del meccanismo di riduzione del tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017 previsto dall'articolo 33, comma 2, D.L. 34/2019, gli emolumenti da corrispondere per la remunerazione di tali incarichi dirigenziali *ad interim* affidati possano essere considerati in deroga al tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017, ovvero se, al contrario, siano anch'essi integralmente soggetti a tale vincolo.

4. Il quesito sollevato dall'Ente attiene, dunque, ai limiti di operatività del tetto di spesa previsto in tema di trattamento accessorio del personale dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, a mente del quale "a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse

*destinate annualmente al trattamento accessorio del personale [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".*

Tale norma, come noto, ha posto un principio di invarianza della spesa sostenuta dalle amministrazioni per il trattamento accessorio del personale. La stessa si inserisce nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale introdotte dal legislatore nel perseguimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Trattasi, pertanto, di norma cogente, da considerarsi di stretta interpretazione, al pari degli altri vincoli di analogo tenore introdotti nel tempo dal legislatore in tema di spesa per il personale (cfr. Sezione Autonomie, del. n. 26/2014, relativa all'analogo limite di spesa precedentemente previsto dall'art. 9, comma 2-bis, D.L. n. 78/2010).

Il valore soglia previsto dalla disposizione risulta inciso dal disposto di cui all'art. 33, co. 2, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019, in base al quale *"il limite del trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"* (la disposizione ha avuto decorrenza dal 20 aprile 2020).

Tale norma, nell'ottica di operare un coordinamento tra la disciplina in materia di facoltà assunzionali (ispirata a criteri di sostenibilità finanziaria) e i limiti di spesa in tema di personale, ha dunque introdotto un meccanismo di modulazione del tetto di spesa di cui all'art. 23, co. 2 d.lgs. 75/2017, in aumento o in riduzione, in presenza di variazioni della dotazione organica, al fine di garantire il valore medio *pro-capite* del trattamento accessorio riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Nel delineare la portata del limite di spesa in esame, si è osservato che l'art. 23, co. 2 d.lgs. 75/2017 fa riferimento all'*"ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale"*, utilizzando un'espressione a valenza omnicomprensiva, in forza della quale, salva diversa previsione di legge, rientrano nel computo del tetto *"tutte le risorse stanziare in bilancio dall'ente con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo, a tal fine destinate"* (cfr. Sezione contr. Lombardia, del. n. 115/PAR/2023; Sezione contr. Puglia, del. n. 99/PAR/2018; Sezione Autonomie, del. n. 26/2014/QMIG, invero relativa all'analogo

limite di spesa - connotato dalla medesima formulazione - precedentemente previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010).

Alla luce di quanto sopra, deve ribadirsi in questa sede che, in via generale, soggiacciono al limite di spesa di cui all'art. 23, co. 2 d.lgs. n. 75/2017 (adeguato ai sensi dell'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019) tutte le risorse destinate dall'Ente per il finanziamento del trattamento accessorio del personale, indipendentemente dalla loro origine e dalla natura della componente di detto trattamento con esse finanziata.

Fanno eccezione a tale principio, con conseguente possibilità per gli enti locali di finanziare il trattamento accessorio del personale in deroga al tetto di spesa, le ipotesi espressamente previste dalla legge (cfr., ad es., art. 3, comma 2 del DL 80/2021, il quale consente il superamento del limite di spesa secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro), nonché le ulteriori deroghe ed eccezioni emerse nella prassi interpretativa della Ragioneria Generale dello Stato ovvero individuate dalla giurisprudenza contabile sulla scorta di un'interpretazione sistematica e teleologica dell'istituto in esame, in gran parte riconducibili alle c.d. spese etero-finanziate (per una rassegna delle ipotesi derogatorie individuate dalla giurisprudenza della Sezione Autonomie, cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 6/2022/PAR).

5. In tale contesto, ritiene il Collegio che nel caso in esame vengano in rilievo una pluralità di ragioni a supporto di un'interpretazione dell'art. 23, co. 2 d.lgs. n. 75/2017, in relazione all'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019, idonea ad assicurare la compatibilità tra l'osservanza del tetto di spesa in esame e il pagamento degli emolumenti da riconoscersi, a titolo di retribuzione di risultato, per la remunerazione di incarichi dirigenziali *ad interim*, senz'altro rientranti tra le componenti del trattamento accessorio.

5.1. In primo luogo, assume rilievo, come peraltro prospettato dall'Ente richiedente, quanto affermato dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 12/2011, adottata in relazione all'analogo tetto di spesa in tema di trattamento accessorio previsto dal previgente art. 9, comma 2 *bis*, del D.L. 78/2010, disciplina che si caratterizzava per la previsione di un meccanismo automatico di riduzione del tetto di spesa in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Nel definire la portata e le modalità applicative di detto meccanismo di "*riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio*" la citata circolare n. 12/2011 disponeva che, "*con*

*riferimento alla dirigenza, la riduzione va effettuata sul fondo al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare".* In buona sostanza, per effetto di tale lettura interpretativa, nell'operare la riduzione del tetto di spesa a fronte della eventuale cessazione dal servizio di figure dirigenziali, veniva consentito di non scomputare - con conseguente limitazione dell'effetto riduttivo del tetto - la quota di risorse da destinarsi alla remunerazione di incarichi *ad interim* attribuiti per la copertura degli uffici rimasti scoperti.

Ebbene, deve ritenersi che il medesimo principio possa valere anche con riferimento al tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, tenuto conto che, anche con riferimento a questo, il legislatore, tramite il disposto di cui all'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019, ha introdotto un analogo (seppur non identico) meccanismo di adeguamento del tetto in relazione alle variazioni dell'organico, destinato ad operare sia nell'ipotesi di riduzione sia in quella di aumento dello stesso.

In tale prospettiva, l'estensione al tetto di spesa attualmente vigente dell'interpretazione già offerta dalla Ragioneria Generale dello Stato con riferimento al previgente vincolo si pone in linea con il principio di sostanziale continuità teleologica dei tetti al trattamento accessorio succedutisi nel tempo, affermato dalla stessa giurisprudenza contabile, la quale, proprio in forza di detta continuità, ha ritenuto che, in linea di principio, gli indirizzi formati in passato in ordine alle modalità applicative del previgente vincolo debbano trovare applicazione anche per il nuovo, sia pur nei limiti delle differenze esistenti tra le due discipline (cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, del. n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Nondimeno, deve precisarsi che, differentemente da quanto prospettato dall'Ente, non viene in rilievo, in tal caso, la possibilità di operare "in deroga al tetto sul trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017", quanto piuttosto di operare a monte, in sede di adeguamento del tetto di spesa ai sensi all'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019 a fronte della intervenuta cessazione dal servizio di una figura dirigenziale, una riduzione del tetto che tenga conto delle risorse da destinarsi eventualmente alla remunerazione di un incarico *ad interim* da affidarsi ad altro dirigente per la copertura dell'ufficio rimasto vacante. In sostanza, l'adeguamento in riduzione del tetto di spesa, da effettuarsi ai sensi dell'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019 a fronte della cessazione dal servizio di figure dirigenziali, andrà operato - come precisato dalla

Ragioneria Generale dello Stato nella circolare richiamata - *“al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare”*.

5.2. In secondo luogo, ritiene il Collegio che l'interpretazione in esame sia imposta anche da ragioni di natura sistematica, in particolare con riguardo alla necessità di assicurare un adeguato coordinamento tra i vincoli di spesa previsti dalle norme di finanza pubblica e le previsioni, di natura giuslavoristica-privatistica, ma parimenti cogenti, della contrattazione collettiva.

In merito va preliminarmente rilevato che, in via generale, i tetti di spesa in tema di personale previsti da norme di finanza pubblica e la disciplina di contrattazione collettiva operano su piani diversi: il contratto collettivo detta previsioni funzionali a conformare e regolare i singoli rapporti di pubblico impiego sotto il profilo giuridico ed economico; i *“tetti di spesa”* si pongono, invece, come limite generale rispetto alla spesa complessivamente sostenibile dall'ente per trattamento economico del personale, dovendo l'amministrazione confrontarsi con tali limiti nel dare concreta applicazione alle previsioni di contrattazione collettiva (cfr. Sezione contr. Marche, del. n. 59/2025/PAR).

Nondimeno, deve ritenersi che, in sede di interpretazione dei vincoli di spesa in tema di personale posti da norme di finanza pubblica, non possa non tenersi conto della necessità per l'Ente pubblico di poter assicurare il rispetto delle previsioni di contrattazione collettiva nella parte in cui attribuiscono incondizionatamente al dipendente pubblico specifici diritti inerenti al trattamento economico.

Posta tale premessa, va osservato come, nella propria richiesta di parere, il Comune istante - pur senza porre alcuna questione interpretativa in ordine alle previsioni della contrattazione collettiva (questioni la cui risoluzione esula dalla funzione consultiva di questa Corte; cfr. Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2018/QMIG) - ha evidenziato come, a fronte della attribuzione, ad un dirigente, di un incarico *ad interim* in conseguenza della cessazione dal servizio di altro dirigente, sorge la *“necessità, in base alle attuali clausole del CCNL, di attribuire uno specifico compenso a titolo di retribuzione di risultato al dirigente già in servizio che ricopre il citato incarico”*.

Il riferimento è da intendersi al disposto di cui all'art. 40 del CCNL Funzioni Locali del 16 luglio 2024, rubricato *“Incarichi ad interim”* e tutt'ora vigente *in parte qua* (non essendo stato

oggetto di modifica da parte dei CCNL successivi), in base al quale “per lo svolgimento di incarichi con cui è affidata la copertura di altra posizione dirigenziale temporaneamente priva di titolare (...) è attribuito a titolo di retribuzione di risultato, limitatamente al periodo di sostituzione, un importo di valore compreso tra il 15% ed il 30% del valore economico della retribuzione di posizione prevista per la posizione dirigenziale su cui è affidato l’incarico”. Tale previsione di contrattazione collettiva – evidentemente ispirata ad un principio di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto (art. 36 Cost.) - pone, dunque, in capo all’Ente un vero e proprio obbligo di remunerare lo svolgimento dell’incarico dirigenziale *ad interim*, mediante il riconoscimento di una specifica componente del trattamento accessorio, lasciando ad esso una sfera di discrezionalità solo in ordine alla quantificazione del relativo emolumento.

Appare pertanto congruo, avuto riguardo alle suddette ragioni di coerenza sistematica, ritenere che, a fronte della cessazione dal servizio di una figura dirigenziale, l’emolumento da corrispondere *medio tempore* ad altro dirigente per la remunerazione di un incarico *ad interim* (incarico che costituisce lo strumento organizzativo idoneo soddisfare esigenze di continuità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost.) possa essere scomputato dall’Ente in sede di applicazione della riduzione del tetto di spesa ai sensi del combinato disposto di cui all’art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017 e art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019.

Diversamente opinando, nelle more della copertura della posizione rimasta vacante e della conseguente “riespansione” del tetto di spesa ai sensi dell’art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019, si concretizzerebbe per l’Ente il rischio di non poter corrispondere al dipendente la quota del trattamento accessorio, pur imposta dalle clausole della contrattazione collettiva, destinata a remunerare l’attribuzione di incarichi *ad interim*.

6. In definitiva, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio ritiene che al quesito interpretativo posto dall’Ente debba risponderci nel senso che, nel caso di cessazione dal servizio di dipendenti con incarichi dirigenziali, la riduzione del tetto di spesa di cui all’art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, da effettuarsi in forza del meccanismo di cui all’art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019, vada operata al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi *ad interim* conferiti per la copertura degli uffici temporaneamente privi di titolare, in continuità con quanto ritenuto dalla Ragioneria

Generale dello Stato con la circolare n. 12/2011 in relazione al previgente tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2 bis, primo periodo, del D.L. 78/2010.

Con la precisazione che - al fine di assicurare la sostanziale neutralità di tale operazione, avente il solo scopo di modulare il tetto di spesa nella gestione di una fase, temporanea, di scopertura di posizioni dirigenziali - al momento della successiva copertura della posizione dirigenziale vacante l'adeguamento in aumento del tetto di spesa, sempre ai sensi dell'art. 33, co. 2, ult. periodo d.l. 34/2019, andrà effettuato tenendo conto della minor riduzione operata in precedenza per la quota destinata alla remunerazione degli incarichi *ad interim* e, dunque, anche in tal caso al netto della stessa.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per le Marche - in risposta al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Jesi, rende il parere nei termini di cui in motivazione. 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 21 maggio 2026.

Il magistrato relatore  
Marco Mazzocco  
f.to digitalmente

Il Presidente f.f.  
Fabio Campofiloni  
f.to digitalmente

Depositato in Segreteria in data 22 maggio 2026

Il Direttore della Segreteria  
Barbara Mecozzi  
f.to digitalmente