



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2026

composta dai magistrati:

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

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

Comune di Gabicce Mare (PU)

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 Gabicce Mare, per il tramite del C.A.L. (*Consiglio delle Autonomie locali*) con prot. 3802 del 19.05.2026, e pervenuta a questa Sezione regionale di controllo con prot. n. 1331 del 19.05.2026;

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

Udito il relatore, Presidente f.f., Dott. Fabio Campofiloni.

PREMESSO CHE

In data 19.05.2026, 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 Gabicce Mare, avente per oggetto l'interpretazione dell'art. 6-bis, comma 2, D.lgs. 165/2001 (c.d. Testo unico sul pubblico impiego).

Il quesito proposto dall'Ente comunale è formulato nei termini che seguono: *“nell'anno 2020 questa Amministrazione Comunale ha disposto la concessione della gestione della farmacia comunale in favore della società partecipata Aspes S.p.a., provvedendo al contestuale passaggio dei 4 dipendenti addetti al servizio, alle dipendenze della società, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n.165/2001.*

Il contratto di servizio stipulato con la società Aspes S.p.a. prevede che «In ogni caso di cessazione dell'efficacia del presente affidamento, compresa la naturale scadenza del medesimo, il Comune di Gabicce Mare ritornerà titolare della gestione della farmacia comunale, e il predetto personale trasferito - ancora in servizio - verrà riassorbito mediante utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'art. 30 del D. Lgs. n.165/2001, ai sensi dell'art.19 comma 8 del D. Lgs. n.175/2016, secondo la condizione in essere al 31.01.2020, salvo il rispetto della normativa vigente al momento del riassorbimento».

In osservanza dell'art. 6 bis comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001, a tenore del quale “Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale”, si è provveduto al congelamento dei posti e alla correlata temporanea riduzione del fondo delle risorse decentrate. Successivamente, un dipendente dei quattro trasferiti è stato collocato in quiescenza presso la società partecipata.

Si chiede, su tali presupposti, se l'ente possa rimodulare la predetta temporanea riduzione del fondo delle risorse decentrate, così da rendere nuovamente disponibile per il trattamento accessorio dei dipendenti del Comune la quota riferita alla dipendente cessata, ed eventualmente se tale “recupero” possa essere disposto dalla data di pensionamento.

Oppure se, considerando che alla scadenza della concessione sarà possibile il ripristino della gestione in economia della farmacia comunale con n.4 unità di personale, la predetta riduzione del fondo debba mantenersi invariata in quanto correlata al congelamento dei posti”.

Nel formulare il quesito, l'Ente ha proposto una tesi interpretativa dal seguente tenore letterale: *"si ritiene che la predetta riduzione del fondo debba mantenersi invariata in quanto correlata al congelamento dei posti"*.

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 SOGGETTIVA

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 Gabicce Mare, 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 OGGETTIVA

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, nell'ipotesi di esternalizzazione del servizio di farmacia comunale con contestuale trasferimento del personale alla società partecipata ai sensi dell'art. 31 TUPI, la temporanea riduzione del fondo delle risorse decentrate, prevista dall'art. 6-bis TUPI, possa essere rimodulata in conseguenza della cessazione dal servizio di una delle unità trasferite, così da rendere nuovamente disponibile la relativa quota di trattamento accessorio, ovvero se tale riduzione debba permanere invariata in quanto correlata al congelamento dei posti connessi al servizio esternalizzato e alla possibilità di successivo riassorbimento del personale.

La presente richiesta di parere si configura, pertanto, ammissibile, in quanto attinente all'interpretazione di disposizioni legislative che disciplinano la gestione del trattamento accessorio del personale e pongono specifici vincoli alla spesa di personale nell'ambito dei

processi di esternalizzazione dei servizi pubblici, con conseguente riconducibilità della questione alla materia della contabilità pubblica ai fini dell'esercizio della funzione consultiva. Il quesito, infatti, involge la corretta determinazione del fondo delle risorse decentrate e l'applicazione di misure legislative di contenimento della spesa, permanendo in capo all'Ente ogni valutazione in ordine agli aspetti organizzativi e gestionali conseguenti all'affidamento del servizio e alla eventuale ridefinizione della propria dotazione organica (si vedano, *ex multis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 12 luglio 2018, n. 32/PAR; Id., del. 8 ottobre 2015, n. 181/PAR).

Inoltre, è opportuno ricordare che, sebbene la disciplina del Fondo risorse decentrate e le modalità della sua riduzione in conseguenza dei processi di esternalizzazione presentino profili strettamente connessi alla contrattazione collettiva e alla gestione del rapporto di lavoro, il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2006/QMIG; Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 5/2010/CONTR n. 56/2011/CONTR) esclude che le Sezioni regionali di controllo possano rendere pareri in ordine all'interpretazione delle clausole della contrattazione collettiva, trattandosi di attività riservata alle parti negoziali e agli strumenti previsti dagli artt. 49, 63-*bis* e 64 TUPI (cfr. Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 31/2019/PAR).

Tuttavia, la funzione consultiva può legittimamente estendersi alle ipotesi in cui le disposizioni contrattuali vengano in rilievo quale presupposto applicativo di vincoli legislativi di coordinamento della finanza pubblica o di contenimento della spesa di personale (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 19/2018/QMIG e n. 5/2019/QMIG).

Nel caso in esame, la richiesta di parere non investe il contenuto delle clausole della contrattazione collettiva relative alla costituzione o all'utilizzo del Fondo risorse decentrate, bensì la corretta interpretazione dell'art. 6-*bis* TUPI, con particolare riguardo agli effetti che la cessazione di una unità di personale trasferita alla società partecipata può produrre sulla permanenza della riduzione del fondo correlata al congelamento dei posti. La questione involge, pertanto, l'applicazione di una disposizione legislativa finalizzata al contenimento della spesa di personale e alla neutralizzazione degli effetti finanziari dei processi di esternalizzazione, senza interferire con l'autonomia interpretativa demandata alla contrattazione collettiva.

Sotto il profilo oggettivo, va inoltre ricordato che – secondo un indirizzo ormai consolidato (cfr. Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2006/QMIG; Id., del. n. 17/2020/QMIG; Id., del. 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 anche sul piano oggettivo, trattandosi di quesito, a carattere generale ed astratto, inerente all’interpretazione di disposizioni di legge, quali l’art. 6-bis, comma 2, TUPI, che, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, introducono specifici vincoli alla spesa di personale, con particolare riferimento al trattamento economico accessorio, profilo pacificamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica sotto l’aspetto della gestione della spesa, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile. Deve inoltre escludersi, avuto riguardo ai termini generali ed astratti in cui il quesito è formulato, che l’attività consultiva richiesta possa determinare interferenze con le ulteriori funzioni intestate alla Corte dei conti ovvero con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

MERITO

Il quesito posto dall’Ente attiene, dunque, agli effetti prodotti dai processi di esternalizzazione di servizi pubblici sulla determinazione del fondo delle risorse decentrate del personale dipendente, con particolare riferimento alla portata applicativa dell’art. 6-bis,

comma 2, TUI, il quale prevede che le amministrazioni interessate *“provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale”*.

La disposizione si inserisce nel quadro delle misure di coordinamento della finanza pubblica volte ad evitare che operazioni di esternalizzazione di funzioni o servizi possano determinare fenomeni di duplicazione della spesa di personale o di incremento indiretto delle risorse destinate al trattamento accessorio. La *ratio* della norma è, infatti, quella di assicurare la neutralità finanziaria dei processi di trasferimento di attività verso soggetti esterni, imponendo una correlazione tra riduzione della struttura organizzativa interna, congelamento della relativa capacità assunzionale e corrispondente riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata.

In tale prospettiva, il meccanismo delineato dall'art. 6-bis, comma 2, TUI non appare costruito secondo una logica meramente *“personalistica”*, correlata alla permanenza in servizio delle singole unità trasferite, quanto piuttosto secondo una logica funzionale e organizzativa, ancorata all'assetto complessivo derivante dall'esternalizzazione del servizio.

Nel caso in esame, come evidenziato dall'Ente, il trasferimento del personale alla società partecipata è avvenuto nell'ambito dell'affidamento esterno della gestione della farmacia comunale, con contestuale congelamento dei posti e riduzione del fondo delle risorse decentrate in misura corrispondente. Il contratto di servizio stipulato con la società partecipata prevede inoltre che, alla cessazione dell'affidamento, il Comune possa riassorbire il personale trasferito mediante le procedure di mobilità previste dall'art. 30 TUI e dall'art. 19, comma 8, D.lgs. n. 175/2016.

Tale previsione assume rilievo decisivo ai fini interpretativi, in quanto conferma il carattere non definitivo della fuoriuscita delle unità trasferite dall'assetto organizzativo dell'Ente.

Il congelamento dei posti continua, infatti, a rappresentare il presupposto giuridico e finanziario della riduzione del fondo, permanendo la possibilità di successivo riassorbimento del servizio e del personale.

Alla luce di quanto sopra, deve ritenersi che la successiva cessazione dal servizio, presso la società partecipata, di uno dei dipendenti trasferiti non determini automaticamente il venir meno della riduzione del fondo originariamente operata. Diversamente opinando, si

finirebbe per attribuire rilievo determinante alla vicenda individuale del singolo lavoratore, trascurando il fatto che il meccanismo previsto dall'art. 6-bis TUPI è correlato all'esternalizzazione del servizio, al congelamento della relativa dotazione organica e alla necessità di evitare una riespansione delle risorse accessorie in costanza del permanere dell'assetto organizzativo esternalizzato.

In tal senso depone anche la giurisprudenza contabile, la quale ha evidenziato che la riduzione del fondo prevista dall'art. 6-bis cit. costituisce una misura funzionale a garantire l'invarianza della spesa di personale nelle ipotesi di trasferimento di attività verso soggetti esterni, permanendo finché permangano i correlati effetti organizzativi e finanziari dell'esternalizzazione (cfr. Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 161/2020/PAR).

Nondimeno, non può escludersi che, in presenza di una stabile ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'Ente, possa venire meno il presupposto stesso della riduzione del fondo. Tale evenienza potrebbe configurarsi laddove l'Ente proceda alla soppressione definitiva del posto congelato; ovvero modifichi stabilmente la propria dotazione organica; oppure venga meno la possibilità di riassorbimento del personale prevista dal contratto di servizio. Solo in presenza di una simile ridefinizione strutturale potrebbe infatti sostenersi che la riduzione del fondo abbia esaurito la propria funzione di neutralizzazione finanziaria degli effetti dell'esternalizzazione.

In definitiva, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio ritiene che al quesito interpretativo posto dall'Ente debba risponderci nel senso che la temporanea riduzione del fondo delle risorse decentrate prevista dall'art. 6-bis, comma 2, TUPI, conseguente all'esternalizzazione del servizio di farmacia comunale e al correlato trasferimento del personale alla società partecipata, debba permanere finché risultino congelati i posti correlati al servizio esternalizzato e permanga la possibilità di successivo riassorbimento del personale, non assumendo autonomo rilievo, ai fini del ripristino delle risorse decurtate, la cessazione dal servizio di singole unità trasferite alla società partecipata. Con la precisazione che, laddove l'Ente proceda ad una stabile ridefinizione del proprio assetto organizzativo, mediante soppressione dei posti congelati o modifica della programmazione dei fabbisogni incompatibile con il futuro riassorbimento del personale, potrà essere conseguentemente rivalutata la permanenza della riduzione del fondo originariamente operata.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche, in risposta al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Gabicce Mare, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Manda alla Segreteria per la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco del Comune di Gabicce Mare e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche. Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 15 giugno 2026.

Il Presidente f.f. (relatore)

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria in data 16 giugno 2026

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente