CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **3 giugno 2026** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Melegnano (MI)

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*", in particolare l'art. 7, comma 8;

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

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Melegnano, presentata tramite il Portale Centrale Pareri il 18 maggio 2026, e acquisita in pari data al n. 6651 del protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 199/2026 di assegnazione della richiesta di parere per la relativa trattazione in camera di consiglio;

UDITA la relatrice, Ref. Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Melegnano formula una richiesta di parere sull'applicazione della disciplina vincolistica al trattamento accessorio del personale che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

Nel dettaglio, l'Ente ha chiesto e implicitamente proposto alla Sezione "*se, in presenza di una riorganizzazione della struttura burocratica dell'Ente, che preveda l'istituzione ex novo di figure dirigenziali e la ridefinizione delle Elevate Qualificazioni esistenti, sia consentito rideterminare in aumento il limite complessivo di spesa di cui all'art. 23, co. 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75*". Il quesito risulta accompagnato da ampi richiami a recenti pareri resi in argomento dalla Corte dei conti (in specie, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 211/2022/PAR, Sez. reg. contr. Veneto, n. 24/2025/PAR, Sez. reg. contr. Piemonte 128/2025/PAR).

CONSIDERATO

L'accesso delle autonomie territoriali alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace a un duplice filtro di ammissibilità, inerente al profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (*ex multis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Nel caso di specie, l'istanza risulta ammissibile tanto sotto il profilo soggettivo, poiché sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente, quanto sotto il profilo oggettivo, attenendo all'individuazione del limite quantitativo alle risorse destinabili al trattamento accessorio del personale dipendente della pubblica amministrazione, e pertanto all'interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale, funzionali alla sana gestione finanziaria dell'Ente e alla tutela dei relativi equilibri di bilancio, pacificamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, ambito esclusivo entro il quale le Sezioni regionali di controllo sono legittimate a svolgere funzioni consultive (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; sulla riconducibilità materia

della contabilità pubblica di analoghi quesiti concernenti il tetto di spesa in questione, cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/SEZAUT/2014/QMIG; tra le tante, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 115/2023/PAR, n. 130/2023/PAR).

Come rilevato in premessa, il quesito in esame ha già trovato ampio ed esaustivo riscontro in molteplici pronunce rese da questa Corte nell'esercizio della funzione consultiva, che appaiono ben note al Comune richiedente, il quale espressamente le richiama nella propria istanza.

Prendendo le mosse dalla disposizione normativa sulla quale si appunta l'interesse del quesito, ossia l'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, occorre premettere che la stessa - reiterando una norma di contenimento della spesa pubblica, volta a limitare l'espansione dei fondi per la contrattazione integrativa, già contenuta in precedenti interventi normativi (cfr. art. 9, comma 2-bis, d.l. n. 78 del 2010 e art. 1, comma 236, legge n. 208 del 2015) - dispone che "*a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse, destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016*". Il valore richiamato da tale norma deve essere adeguato, ai sensi dell'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite del salario accessorio riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. L'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, stabilendo che "*il limite al 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*", ha infatti superato il limite del trattamento accessorio del 2016, individuandone uno nuovo a partire dal 2018, al fine di garantire "*a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in maniera proporzionale*", cosicché "*la norma prevista dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, pur rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere a riferimento*" (in termini, Sez. reg. controllo Campania n. 97/2020/PAR; Sez. reg. controllo Lombardia, n. 130/2023/PAR).

Tanto premesso, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, il tetto del salario accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 deve essere considerato nel suo complesso: in altri termini, esso non riguarda i singoli fondi per la contrattazione decentrata bensì il complesso delle risorse destinate a tale scopo, e pertanto, sia il fondo per la contrattazione decentrata del personale non dirigenziale sia quello per il trattamento accessorio della dirigenza, avendo inteso il legislatore includere nell'ambito del valore soglia tutte le somme complessivamente destinate al trattamento

accessorio del personale (in termini, tra le tante, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 11/2025/PAR e n. 128/2025/PAR; Sez. reg. contr. Veneto, n. 24/2025/PAR; Sez. reg. contr. Sardegna, n. 27/2021/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 95/2020/PAR e n. 150/2019/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, n. 27/2019). Che il tetto massimo di spesa relativo al trattamento accessorio del personale debba essere inteso globalmente, senza distinzione alcuna, è confermato anche da molte ulteriori pronunce delle Sezioni regionali di controllo le quali hanno chiarito come il limite in questione operi su tutte le risorse, complessivamente intese, destinate a favore di qualsivoglia categoria di personale (di comparto, titolare di posizione organizzativa, dirigente, segretari comunali e provinciali), e che alcuna rilevanza assuma il fatto che le risorse siano imputate al relativo fondo ovvero al bilancio.

Ora, il rispetto del limite di spesa previsto dalla normativa statale incontra necessariamente difficoltà applicative in presenza di fenomeni di riorganizzazione interna degli enti, come l'istituzione, per la prima volta, di posizioni dirigenziali, allorché, come nel caso prospettato, manchino parametri storici ai quali ancorare il calcolo del tetto massimo di spesa per il trattamento accessorio. In simili ipotesi, in cui si pone la necessità di rideterminare in via figurativa il valore (e il conseguente limite) della spesa per il trattamento accessorio *ex* art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, l'amministrazione interessata può ricorrere, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, all'individuazione di un parametro alternativo, purché adeguatamente motivato ed ispirato alla *ratio legis* che governa i limiti di spesa per il personale (cfr. in tal senso Sez. reg. contr. Veneto, n. 24/2025/PAR; Sez. reg. contr. Sardegna deliberazione n. 27/2021/PAR, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 128/2025/PAR).

Come noto al Comune istante alla luce degli ampi richiami giurisprudenziali riportati per estratto nel quesito, la contrattazione collettiva offre un criterio di calcolo attraverso l'art. 57, comma 5, del CCNL relativo al personale dell'Area delle Funzioni locali sottoscritto in data 17 dicembre 2020, a mente del quale "*gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge*". La giurisprudenza ha anche più volte osservato che la previsione in questione, in quanto non oggetto di nuova disciplina nel successivo CCNL del 16 luglio 2024, continua a trovare applicazione in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 11, di tale ultimo CCNL, secondo cui "*per quanto non espressamente previsto dal presente CCNL, continuano a trovare applicazione le disposizioni contrattuali dei precedenti CCNL dell'Area Funzioni Locali, dell'Area II, dell'Area III e dei Segretari Comunali e Provinciali, ove compatibili e non sostituite con le previsioni del presente CCNL e con le norme legislative, nei limiti del D. Lgs. n. 165/2001*". La giurisprudenza, inclusa la pronuncia di questa Sezione ampiamente riportata per estratto nel quesito, ha altresì evidenziato la razionalità di tale previsione nell'individuazione di

un possibile criterio oggettivo cui fare riferimento per la costituzione del Fondo relativo al personale dirigenziale, in assenza di un parametro storico (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 211/2022/PAR; Sez. reg. contr. Sardegna n. 27/2021/PAR; Sez. reg. contr. Piemonte, n. 128/2025/PAR; Sez. reg. contr. Veneto, n. 24/2025/PAR).

Deve evidenziarsi come la richiamata norma contrattuale imponga all'Ente, in sede di valutazione delle risorse necessarie per la costituzione del fondo e di individuazione della relativa copertura, il "*rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge*", tra i quali, per il settore dirigenziale, può senza dubbio farsi rientrare il limite di cui all'art. 23, comma, 2 D.lgs. n. 75/2017.

La giurisprudenza ha fornito indicazioni sulla concreta applicazione del meccanismo contrattuale in questione, specificando che "*in tal caso la conformità al tetto massimo di spesa potrà essere assicurato mediante utilizzo di economie compensative prelevate dal fondo destinato al trattamento accessorio del personale non dirigenziale. Ne deriva quale corollario che, in presenza di oneri incidenti sulle risorse di bilancio e dipendenti da processi di riorganizzazione interna dell'amministrazione, non risulta precluso incrementare risorse destinate a una specifica categoria di personale (es. dirigenza) fino al limite complessivo stabilito per la retribuzione accessoria, ma ciò esclusivamente in presenza di una corrispondente diminuzione delle risorse assegnate a una diversa categoria di personale (es. funzionari)*" (Sez. reg. contr. Piemonte, n. 128/2025/PAR).

Per quanto sin qui esposto, in continuità con precedenti pareri pronunciati da questa Corte con riferimento a quesiti analoghi a quello in esame, deve darsi risposta negativa all'istanza e, ai fini di all'art. 2 della legge 1/2026, alla soluzione proposta dal Comune di Melegnano, evidenziando che in presenza di una riorganizzazione interna dell'apparato burocratico, che preveda l'istituzione *ex novo* di posizioni dirigenziali, non sia consentito determinare il trattamento accessorio del personale in violazione del limite fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, norma di contenimento della spesa pubblica, avente natura cogente e inderogabile, in quanto rispondente ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, da considerare, pertanto, di stretta interpretazione, di tal che "*non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata*" (Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/SEZAUT/2014/QMIG).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia esprime il seguente principio di diritto: "*in ipotesi di prima istituzione di posizioni dirigenziali da parte dell'ente locale, connessa con una riorganizzazione interna, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, relativo a tutte le categorie di personale, deve essere determinato nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge, incluso quello di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n.*

75/2017, al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite riferito all'anno 2018, e calcolato sulla base di valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, ai sensi dell'art. 57 del CCNL Area Funzioni Locali stipulato in data 17 dicembre 2020".

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 giugno 2026.

il Relatore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
9 giugno 2026
per il Funzionario preposto
(Francesca Perreca)