



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 128/2025/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario relatore
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2025

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune **Poirino** (TO) in data 4 novembre 2025, pervenuta tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte con nota del 5 novembre 2025 prot. n. 23459 (prot. CdC 23361 del 4/11/2025);

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e

controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e s.m.;

Visto l'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza n. 33/2025/Agg. del 6 novembre 2025, con cui la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al referendario dott. Massimiliano Carnia;

Vista l'ordinanza n.35/2025/Agg. del 12 dicembre 2025 con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimiliano Carnia;

Premesso in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Poirino (ente in provincia di Torino con popolazione di circa 10.185 abitanti), evidenziava l'intenzione dell'ente di procedere ad una riorganizzazione della sua struttura amministrativa interna mediante l'introduzione di posizioni dirigenziali in grado di perseguire *"con maggior efficacia"* gli obiettivi istituzionali.

A riguardo l'ente, alla luce di quanto disposto normativamente dall'art. 23 comma 2 D.lgs n. 75/2017, secondo cui *"l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*, e, in considerazione della mancanza nell'annualità 2016 di personale dirigenziale e del relativo fondo di contrattazione decentrata, ha richiesto a codesto Collegio se, a seguito dell'istituzione ex novo di posizioni dirigenziali, possa rideterminarsi in aumento *"il limite complessivo 2016 del trattamento accessorio del personale ovviamente nel rispetto degli equilibri di bilancio"*. In ordine alle modalità di quantificazione delle risorse economiche da inserire nel fondo di contrattazione decentrata vengono richiamate dall'ente le indicazioni recepite nell'articolo 57 comma 5 del CCNL Area funzioni locali del triennio 2016-2018 secondo cui *"Gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale, valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratte da media 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 di bilancio nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge".

In secondo luogo il Comune ha richiesto di conoscere "se il valore del fondo costituito ex novo rappresenti incremento del limite ex articolo 1, commi 557 e 557 quater della L.n. 296/2006, ossia se la media delle spese di personale riferite al periodo 2011-2013 possa essere incrementata del valore del Fondo dei Dirigenti, considerato che si tratta di posizioni istituite per la prima volta nei ruoli dell'Amministrazione"

Infine, partendo dal fatto che la previsione normativa di cui all'art. 33 co. 2 ultimo inciso D.L. n. 34/2019 ("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, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018") farebbe riferimento "sia al valore del fondo relativo alle risorse per la contrattazione decentrata del personale (dipendenti ed E.Q.) sia al Fondo dei Dirigenti (nonostante la sua autonomia rispetto agli altri fondi)", ha richiesto come quest'ultimo fondo debba valutarsi nella fattispecie normativa in questione "considerato che al 31/12/2018 non era istituito"

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Al riguardo, con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Esaminando il profilo soggettivo, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, *"occorre precisare che i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, sotto il profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta".*

"Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003" ed "appartiene alle Regioni,

che lo esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito”.

“Il secondo limite, che può definirsi come “legittimazione soggettiva interna”, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere”.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal Sindaco, organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Quanto, poi, alla verifica del profilo oggettivo, occorre in primo luogo verificare se il quesito sottoposto all'attenzione del Collegio afferisca alla materia della contabilità pubblica. Al riguardo giova ribadire come le Sezioni Riunite in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, abbiano delineato, con deliberazione n. 54/2010, una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata su di un *“sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri.

Accogliendo tale nozione di contabilità pubblica, il perimetro della funzione consultiva delineato dalle Sezioni Riunite di questa Corte si è esteso oltre le materie afferenti alla tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, per affermarsi anche nei confronti di materie (quali quelle concernenti *“il personale, l'attività di assunzione (cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera), la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.”*) che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost. ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Questa interpretazione è stata altresì confermata da giurisprudenza della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazioni nn. 18/SEZAUT/2018/QMIG e 4/ SEZAUT/2021/QMIG), che ha deciso nel merito questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo in materia di spesa del personale e capacità assunzionali, nonché da una più datata pronuncia della Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n. 69 del 2011) che, con riferimento alla tematica più ampia della spesa per il personale, ha evidenziato come tale voce di costo, per l'importanza strategica che riveste, costituisca *“non già una minuta voce di dettaglio, ma*

un importante aggregato della spesa di parte corrente nel panorama della contabilità pubblica”.

Ne consegue che la fattispecie esaminata, in quanto sostanzialmente incentrata sulla corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale e delle relative capacità assunzionali (cfr art. 23, comma 2, D.lgs. n. 75/2017; art.1 commi 557 e 557-*quater* L. n. 296/2006; art. 33 co. 2 D.L. n. 34/2019) verta su questioni potenzialmente idonee ad incidere sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente, come tali rientranti nel concetto dinamico di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, inoltre, può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e non può rivolgersi a quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente, oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

L'ammissibilità di ogni istanza di parere deve pertanto essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di questioni giuridiche incerte e controverse, a carattere generale e astratto. Ne discende che, per evitare l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali di amministrazione attiva nonché l'esercizio di una funzione "consulenziale" in grado di incidere sull'azione amministrativa, i pareri richiesti non devono riguardare casi o atti gestionali specifici che si risolvano in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità, terzietà ed indipendenza propria della magistratura contabile (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). In altri termini, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa in fieri, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino Alto Adige/Südtirol - Trento, n. 3/2015).

Nel caso di specie i quesiti sostanziali posti dal Comune di Poirino (TO) presentano i lineamenti concreti di una fattispecie di natura gestionale funzionale a verificare se, a seguito dell'istituzione ex novo di posizioni dirigenziali, il relativo fondo di contrattazione decentrata possa determinare, in deroga all'art. 23 comma 2 D.L. n. 75/2017, un incremento al limite complessivo dell'annualità 2016 alle risorse destinate annualmente al

trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale; nonché a verificare se il limite di spesa di cui all'art. 1 comma 557 quater della L.n. 296/2006, rappresentato dalla media delle spese storiche di personale riferite al periodo 2011-2013, possa essere incrementato del valore del Fondo di contrattazione decentrata dei Dirigenti; infine come debba valutarsi quest'ultimo fondo con riguardo all'inciso finale dell'articolo 33 co. 2, D.L. n. 34/2019 secondo cui *"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, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"*

Così come formulate, le richieste sembrerebbero dirette a ottenere una sorta di assenso preventivo della Corte sulla legittimità di operazioni contabili legate all'istituzione ex novo di posizioni dirigenziali, nell'ambito di un processo di riorganizzazione interna dell'ente che fuoriesce dal perimetro di rilevanza dell'attività consultiva implicando inevitabilmente uno sconfinamento nell'attività tecnico-gestionale dell'Ente.

Tuttavia, astraendo dalla fattispecie concreta, le richieste dell'ente comunale potrebbero comunque essere ricondotte a profili di contabilità pubblica, funzionali ad ottenere indicazioni generali interpretative sulla corretta operatività di norme che regolano vincoli di spesa del personale in materia di trattamento economico accessorio e di spesa complessiva. I quesiti, per quanto originati da esigenze gestionali dell'Amministrazione, potranno pertanto essere esaminati esclusivamente in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito richieste implicanti il rischio di improprie ingerenze nell'azione amministrativa. Per tale ragione il parere risulta utilmente finalizzato ad orientare l'Amministrazione verso una corretta azione gestionale che le consenta di definire adeguatamente i criteri da seguire per una corretta interpretazione dei vincoli di spesa legati al trattamento accessorio del personale dirigenziale.

MERITO

La tematica generale dei vincoli di spesa al salario accessorio del personale pubblico si inquadra in un sistema normativo che trova il proprio fondamento nell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017, il quale determina nell'ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale dell'annualità 2016 il parametro di riferimento cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi per la quantificazione del trattamento erogabile ai propri dipendenti.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, questa disposizione normativa si inserisce organicamente nel più ampio quadro delle misure di contenimento della spesa per il personale, rispondendo a imprescindibili esigenze di riequilibrio della

finanza pubblica che trovano il loro ancoraggio nel rispetto di rigorosi obblighi comunitari. (cfr. delibera Sezioni Autonomie n. 26/SEZAUT/2014/QMIG). Per tale ragione tali disposizioni *"costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio senza tuttavia prevedere strumenti e modalità specifiche per il perseguimento dei medesimi* (cfr. Corte Costituzionale nella sentenza n. 108/2011).

L'orientamento giurisprudenziale consolidato, espresso attraverso plurimi pronunciamenti delle Sezioni regionali di controllo, ha delineato con chiarezza i criteri interpretativi della normativa in questione, evidenziando come il tetto del salario accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, debba essere considerato nel suo complesso: esso cioè non dispiega i propri effetti sui singoli fondi per la contrattazione decentrata bensì sul complesso delle risorse destinate a tale scopo, e pertanto, sia sul fondo per la contrattazione decentrata del personale non dirigenziale che su quello per il trattamento accessorio della dirigenza. Questo approccio interpretativo trova la sua ratio nella finalità generale perseguita dal legislatore, che è quella di includere nell'ambito del valore soglia tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, delib. n. 6/SSRRCO/2018; Sez. Controllo Piemonte delib. n. 11/2025/PAR e n. 62/2016/PAR; Sez. Controllo Sardegna delib. n. 27/2021/PAR; Sez. Controllo Lombardia, delib. n. 95/2020/PAR e n. 150/2019/PAR; Sez. Controllo Puglia delib. n. 27/2019)".

Il rispetto del limite di spesa previsto dalla normativa statale incontra tuttavia difficoltà applicative allorchè, in presenza di fenomeni di riorganizzazione interna degli enti quali l'istituzione ex novo di posizioni dirigenziali, manchino dati storici ai quali ancorare il calcolo del tetto massimo di spesa per il trattamento accessorio. Come evidenziato da taluni pronunciamenti, gli enti che istituiscono per la prima volta la qualifica dirigenziale si trovano infatti in una situazione peculiare, non disponendo di un adeguato parametro storico che consenta l'effettuazione dei relativi calcoli. Ciò non preclude tuttavia all'amministrazione comunale di 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. Autonomie deliberazione n. 1/SEZAUT/2017/QMIG; Sez. Controllo Veneto deliberazione n. 24/2025/PAR; Sez. Controllo Sardegna deliberazione n. 27/2021/PAR)

A tal fine potrebbe farsi utile riferimento alle indicazioni fornite dall'ARAN e recepite nella previsione normativa di cui all'art. 57, comma 5, del CCNL relativo al personale dell'area funzioni locali (2016-2018), sottoscritto dalle parti sociali in data 17 dicembre 2020, a tenore della 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".

Questa disposizione mantiene la sua validità anche dopo l'entrata in vigore del CCNL del 16 luglio 2024 in virtù dell'art. 1, comma 11 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 disposizione di contrattazione collettiva offre agli enti un criterio oggettivo e razionale per la determinazione delle risorse necessarie. L'approccio basato su medie retributive di enti comparabili rappresenta infatti una soluzione pragmatica che consente di rispettare i principi di contenimento della spesa pubblica pur garantendo la funzionalità amministrativa.

Analizzando la norma si deve inoltre osservare come la valutazione delle risorse necessarie per la costituzione del fondo nonché l'individuazione della relativa copertura, anche se fondate su *"valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti"*, non possano prescindere dai *"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. 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). Il che significa che il valore assoluto del fondo di contrattazione decentrata per la neoistituita dirigenza dovrà necessariamente portare in riduzione gli altri importi della componente complessiva della spesa di personale.

Questo principio di compensazione interna garantisce il mantenimento dell'equilibrio finanziario complessivo e il rispetto dei vincoli di contenimento della spesa pubblica. In questo contesto normativo, la costituzione di nuovi fondi per il trattamento accessorio del personale dirigenziale deve quindi necessariamente avvenire attraverso meccanismi di riequilibrio interno che non comportino un incremento della spesa complessiva dell'ente,

garantendo così la sostenibilità finanziaria dell'operazione e il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dalla legislazione vigente.

Ulteriore questione riguarda poi l'inclusione o meno del nuovo fondo risorse decentrate per la dirigenza all'interno del vincolo finanziario definito dall'art. 1 commi 557 e 557- quater della L. n. 296/2006.

Sul punto l'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 stabilisce che *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile (lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160);

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il successivo comma 557-quater prevede poi che *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*. A riguardo la Consulta ha più volte rimarcato l'importanza di una simile previsione legislativa nella realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa del personale, evidenziandone l'atteggiarsi quale importante aggregato degli oneri di parte corrente, con la conseguenza che disposizioni come quella sopracitata rappresentano un importante tassello nell'attività di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. Corte cost. sentenze n. 69/2011 e n. 169/2007)". La Sezione delle autonomie ha infatti precisato come permanga *"a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013"* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG)"

La peculiarità del parametro risiede nel fatto che non si basa su una percentuale progressiva o sul riscontro della sostenibilità finanziaria, ma su di un raffronto tra due valori di spesa di personale assai lontani nel tempo: da un lato, il valore della spesa relativo all'ultimo bilancio, dall'altro il valore registrato in una data storica indicata direttamente dalla legge (per i comuni di minori dimensioni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti, ai sensi del comma 562, la spesa dell'annualità 2008; per i comuni di maggiori dimensioni con popolazione superiore ai 1000 abitanti, ai sensi del comma 557-quater, la spesa media del triennio 2011-2013). La soglia rappresenta un limite oltre il quale non è consentito accrescere la spesa e, in caso di suo superamento, sorge uno specifico obbligo di riduzione da realizzare nel ciclo di bilancio.(cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG).

Il sistema delineato dall'art. 1, commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006 rappresenta un meccanismo di controllo strutturale della spesa di personale degli enti territoriali, fondato su parametri storici fissi e orientato al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. Del resto, come ribadito dalla sopracitata pronuncia della Sezione delle Autonomie le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una *"capacità assunzionale dell'ente"* che, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare *"di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo"*, vale a dire la capacità assunzionale generale delineata dall'art. 1, comma 557 quater legge n. 296/2006 fondata su di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo. Ne deriva che, anche in caso di istituzione di nuove posizioni dirigenziali, l'ente sarà tenuto ad adottare tutte quelle azioni dirette ad assicurare il contenimento della spesa di personale entro i limiti recati dalle disposizioni di cui agli artt. 557 e seguenti, della legge n. 296/2006. Pertanto, anche in questa situazione, la costituzione di nuovi fondi per il trattamento accessorio del personale dirigenziale dovrà avvenire attraverso meccanismi di riequilibrio interno che non comportino un incremento della spesa complessiva oltre la soglia prevista dalla legge, e quindi con una proporzionale riduzione di spesa del personale non dirigenziale.

La riforma del 2019, ha infatti introdotto regole di programmazione dei fabbisogni assunzionali basati su parametri di sostenibilità finanziaria ma non ha modificato i vincoli fondamentali di contenimento della spesa di personale della normativa sopracitata. Come ricordato dal Giudice delle leggi questi ultimi vincoli risultano infatti strategici *"ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono*

inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (cfr Corte Costituzionale n. 247/2021).

A quest'ultima eccezione risulta riconducibile la previsione normativa disciplinata dall'ultimo periodo dell'art. 33 co.2, D.Lgs. n. 34/2019 la quale, al fine di superare la rigidità del vincolo sancito dall'art. 23, comma 2 D.lgs n. 75/2017, ha inteso adeguare il limite ivi previsto, in maniera flessibile, a un valore medio pro-capite riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. Tale disposizione, collocatasi nell'ambito di una riforma dei limiti finanziari al reclutamento di personale a tempo indeterminato, recita infatti 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"*.

Sul punto la giurisprudenza contabile ha avuto modo di analizzare il raccordo tra le due previsioni normative chiarendo come la norma sopravvenuta consenta, ai comuni il cui numero dei dipendenti sia aumentato rispetto all'anno-base 2018, di incrementare le risorse per il salario accessorio adeguandole al valore medio pro-capite registrato nel 2018. Così, in caso di assunzione di nuovi dipendenti a partire dall'annualità 2018, si assiste ad un innalzamento del limite del trattamento economico accessorio ancorato all'annualità 2016 e si determina una crescita di risorse finanziarie proporzionale all'incremento del personale, da adeguare al valore medio pro-capite registrato nel 2018; laddove, al contrario, in caso di cessazioni superiori alle assunzioni non è prevista alcuna diminuzione del limite. In tal modo la norma originaria, pur rimanendo in vigore, non risulta connotata da un valore assoluto invalicabile bensì da un limite minimo inderogabile in considerazione del fatto che, trattandosi di un trattamento stipendiale ormai maturato, esso rappresenta un diritto acquisito che non può essere negato, in caso di diminuzione dei dipendenti. (cfr in senso conforme Sez. Controllo Lombardia delib.n. 151/2023/PAR; Sez. controllo Campania delib.n. 97/2020/PAR). Relativamente alla determinazione del costo medio pro-capite, occorrerà procedere sommando le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali) e dividerne l'importo risultante per il numero di tutti i dipendenti in servizio al 31 dicembre 2018 (Cfr. in tal senso anche Sezione regionale di controllo Basilicata delib. n. 2/2019/PAR; Sezione regionale controllo Lombardia, delib. n. 200/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria delib. 56/2019/PAR, Sezione regionale controllo Campania delib. 23/2021/PAR)

Simili considerazioni non rilevano però qualora l'ente non abbia ancora istituito posizioni dirigenziali e non possa quindi prendere *"a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"*. In tale evenienza dovrebbe assumere ancora una volta rilievo la facoltà concessa all'amministrazione comunale di ricorrere ad un parametro alternativo, potendo anche in questo caso farsi utile riferimento alle indicazioni fornite dall'ARAN e recepite nella previsione normativa soprarichiamata di cui all'art. 57, comma 5, del CCNL relativa al personale dell'area funzioni locali (2016-2018), che, lo si ripete, consente agli enti che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale di calcolare il fondo prendendo a riferimento le medie retributive di enti comparabili nel rispetto dei limiti finanziari di legge.

Il che appare in linea con quanto stabilito, in via di principio, dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte secondo cui, come gli enti locali possono procedere alla programmazione delle risorse da destinare al potenziamento del personale nei limiti delle risorse disponibili, allo stesso modo possono procedere alla determinazione del salario accessorio nell'osservanza dei limiti di legge, tra cui, per il personale dirigenziale, può farsi rientrare il limite previsto dall'art.23 co. 2 D.Lgs. n. 75/2017, da rispettare anche in questo caso mediante economie compensative fra i fondi per il trattamento accessorio del personale dirigenziale e di quello non dirigenziale (cfr. delib. Sezione Autonomie n. 17/SEZAUT/2019/QMIG; Sezione Controllo Toscana, delib. n. 277/2019/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 19 dicembre 2025.

Il Relatore

Dott. Massimiliano Carnia

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita Mondera

Depositata in Segreteria il **22 dicembre 2025**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese