Deliberazione n. 109/2026/PAR

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 21 luglio 2026, composta dai seguenti Magistrati:

| | | |
|---|---|---|
| Maria Rachele Anita | ARONICA | - Presidente |
| Emanuele | TRINGALI | - Consigliere |
| Pietro Ivan | MARAVIGNA | - Consigliere |
| Tatiana | CALVITTO | - Primo Referendario |
| Antonio | TEA | - Primo Referendario - relatore |
| Giuseppe | VELLA | - Primo Referendario |
| Massimo Giuseppe | URSO | - Primo Referendario |
| Giuseppe | DI PRIMA | - Referendario |
| Francesca | LEOTTA | - Referendario |
| Marina | SEGRE | - Referendario - relatore |
| Tiziana | SORBELLO | - Referendario |

********

VISTO l'art 100, c. 2, Cost.;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

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

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (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);

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco della Città Metropolitana di Catania (CT) con nota acquisita al prot. di questa Sezione n. 4789 del 22 giugno 2026;

VISTE le ordinanze presidenziali nn. 76 del 9 luglio 2026 e 87 del 20 luglio 2026, di convocazione dell'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Uditi nella camera di consiglio i relatori, Primo Ref. Antonio Tea e Ref. Marina Segre,

Ha emesso la seguente

**DELIBERAZIONE**

Ritenuto in

**FATTO**

Con nota acquisita al prot. Corte dei conti al n. 4789 del 22 giugno 2026, il Sindaco della Città Metropolitana di Catania – premesse le condizioni di ammissibilità, ritenute sussistenti nel caso di specie, della richiesta di parere – chiede se possa ritenersi superato,

in relazione al quesito posto, il previgente orientamento della Sezione di controllo per la Regione Siciliana, contenuto nella delibera 121/2022/PAR, con specifico riferimento alla materia (considerata contigua, ma non sovrapponibile, a quella del regime delle facoltà assunzionali e dei valori soglia di cui al D.M. 11 gennaio 2022, oggetto del richiamato parere) dell'applicabilità della regola di adeguamento del limite del trattamento economico accessorio, di cui all'ultimo periodo dei commi 1, 1-*bis* e 2 dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019, alle Città metropolitane e ai Liberi Consorzi comunali della Regione Siciliana.

Nello specifico, il quesito è stato compendiato nei seguenti termini: «*Se, in considerazione (i) della cessazione, a decorrere dal 1° gennaio 2025, del regime transitorio di cui all'articolo 6 del D.M. 11 gennaio 2022 e della conseguente entrata a regime, da tale data, del sistema dei valori soglia, ivi compreso il meccanismo del turn-over al 30 per cento per gli enti sopra-soglia; (ii) della sopravvenuta entrata in vigore dell'articolo 14, comma 1-bis, del D.L. 14 marzo 2025, n. 25, convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, che annovera espressamente le Città metropolitane e le Province tra i soggetti destinatari della facoltà di incremento del Fondo risorse decentrate fino al 48 per cento degli stipendi tabellari delle aree professionali sostenuti nell'anno 2023; (iii) dei principi enunciati in materia di adeguamento del fondo del trattamento accessorio dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG, dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione n. 80/2026/PAR e dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con deliberazione n. 89/2026/PAR; (iv) della circostanza dirimente per cui le Città metropolitane e le Province delle Regioni a statuto ordinario sopra-soglia, pur applicando dal 1° gennaio 2025 un regime di turn-over al 30 per cento, conservano integralmente il diritto all'adeguamento del fondo accessorio ex articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, D.L. n. 34/2019; (v) della struttura tripartita del comma 1-bis dell'articolo 33 (facoltà assunzionali con valori soglia per gli enti sotto-soglia; regime con turn-over al 30 per cento per gli enti sopra-soglia; regola di adeguamento del trattamento accessorio per l'invarianza del valore medio pro-capite 2018) e della conseguente delimitazione del rinvio al decreto attuativo alla sola disciplina delle fasce demografiche e dei valori soglia; (vi) dell'esatto tenore letterale della clausola di esclusione contenuta nel D.M. 11 gennaio 2022, riferita alle sole «disposizioni di cui al presente decreto» e non alle disposizioni dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019; (vii) della prassi amministrativa consolidata della Ragioneria Generale dello Stato, espressa con la nota prot. n. 179877 del 1° settembre 2020 e con le istruzioni allegate alle circolari sul Conto Annuale degli anni 2022, 2023 e 2024 (voce LEG510, in precedenza LEG429), che applicano la regola di adeguamento ex articolo 33 a «Regioni a statuto ordinario, alle province, città metropolitane e ai*

*comuni» senza alcuna distinzione fondata sulla specialità statutaria della Regione di appartenenza, e impongono agli enti istanti di rilevare obbligatoriamente, nel Conto Annuale, la corrispondente variazione del limite 2016; e dovendosi pertanto qualificare la regola di adeguamento del limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019 – testualmente formulata nei termini 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 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» – come disciplina di tutela sostanziale del trattamento individuale del personale, autoapplicativa, di rango primario, e funzionalmente autonoma rispetto al sistema dei valori soglia, al concreto regime assunzionale applicato e al D.M. 11 gennaio 2022:*

*le Città metropolitane e i Liberi Consorzi comunali della Regione siciliana – pur restando esclusi, secondo la deliberazione n. 121/2022/PAR di codesta Sezione, dall'applicazione diretta del D.M. 11 gennaio 2022 sotto il profilo del regime delle facoltà assunzionali e dei valori soglia – siano comunque tenuti, ovvero abbiano facoltà, di applicare:*

*(a) la regola di adeguamento del limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019, finalizzata a garantire l'invarianza del valore medio pro-capite riferito al 2018 del fondo per la contrattazione integrativa e delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa (oggi Elevate Qualificazioni), nonché – secondo l'interpretazione estensiva della Sezione delle Autonomie di cui alla deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG, confermata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la deliberazione n. 89/2026/PAR – del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigenziale, ove ricorrano i presupposti sostanziali (incremento dell'organico rispetto al 31 dicembre 2018), in quanto disciplina di tutela retributiva sostanziale di rango primario, autoapplicativa, autonoma rispetto al sistema dei valori soglia di cui al D.M. 11 gennaio 2022;*

*(b) e, in via cumulativa con quanto sub (a) per il personale del comparto e secondo le condizioni applicative chiarite dalle deliberazioni Toscana n. 80/2026/PAR e Puglia n. 89/2026/PAR, la facoltà di incremento del Fondo risorse decentrate prevista dall'articolo 14, comma 1-bis, del D.L. n. 25/2025; e, in caso affermativo, secondo quali parametri operativi vada concretamente declinata la condizione del "rispetto" dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 richiamata dall'articolo 14, comma 1-bis, del D.L. n. 25/2025, in assenza di valori soglia direttamente applicabili agli enti istanti, e se a tal fine sia sufficiente il rispetto: dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione; del*

*tetto storico della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557-562, della legge n. 296/2006; nonché dell'adeguamento del fondo accessorio in caso di incremento di personale rispetto al 31 dicembre 2018, secondo la regola di salvaguardia del valore medio pro-capite di cui all'articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019*».

**DIRITTO**

La richiesta di parere viene espressamente qualificata dal Sindaco alla stregua della fattispecie prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 131 del 2003 (richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica).

**1. Premesse.**

Occorre sul punto premettere talune considerazioni, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rubricato "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", che stabilisce: "[l]*a sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. […]*"

La portata di tale innovazione è stata recentemente chiarita dalle Sezioni riunite in sede di controllo precisando che «*la legge n. 1 del 2026 non ha introdotto un autonomo e separato modello di funzione consultiva limitato alle sole questioni concernenti il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano nazionale per gli investimenti complementari.*

*Al contrario, la novella legislativa si inserisce in un sistema già delineato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, rafforzandolo ed ampliandolo, senza alterarne i tratti essenziali.*

*La funzione consultiva della Corte dei conti continua, pertanto, a trovare il proprio fondamento nella previsione generale recata dalla legge n. 131 del 2003, mentre la disciplina introdotta dalla legge n. 1 del 2026 integra tale modello, ampliando l'oggetto dell'attività consultiva con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete concernenti gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*» (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazioni n. 4/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026).

Da tali premesse discende che la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco della Città Metropolitana di Catania è correttamente ricondotta nella previsione generale di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, non sussistendo in ogni caso nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2 della legge 1/2026.

**2. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza di requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, come previsti dall'art. 7, comma 8, L. 131/2003 e delineati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

**2.1 Ammissibilità soggettiva**

Sotto il profilo soggettivo, come chiarito dal costante indirizzo di questa Corte (v., tra le altre, Sezione Autonomie, del. 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, l'istanza appare rispettare i presupposti dell'ammissibilità soggettiva sia sotto il profilo esterno, dal momento che proviene da una Città Metropolitana della Regione siciliana, sia sotto il profilo interno, in quanto debitamente sottoscritta dal Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'ente ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 56 del 2014.

**2.2 Ammissibilità oggettiva**

Sotto il profilo oggettivo, secondo l'indirizzo ormai consolidato espresso dalla giurisprudenza contabile (Sezione Autonomie, del. n. 5/2006/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG; Sezioni Riunite della Corte dei conti, del. n. 54/CONTR/2010), occorre la contestuale presenza dei seguenti requisiti:

i) inerenza oggettiva 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*» (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto

da ricomprendere "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010)

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

Occorre quindi verificare se le questioni prospettate dal Comune rientrino nella materia della contabilità pubblica, come delimitata dalle pronunce sopra richiamate, e se delineino fattispecie generali e astratte, suscettibili di essere esaminate ai fini della resa del parere.

L'Ente, come sopra anticipato, chiede alla Sezione del Controllo di esprimersi circa la facoltà, o l'obbligo, per gli Enti di area vasta della Regione Siciliana, di applicare i seguenti istituti:

a) Adeguamento del limite al trattamento economico accessorio: tale regola (prevista dall'art. 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019) è volta a garantire l'invarianza del valore medio pro-capite (riferito all'anno 2018) del fondo per la contrattazione integrativa e delle risorse per le posizioni organizzative (oggi Elevate Qualificazioni), estesa dalla giurisprudenza contabile (v. deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG della Sezione delle Autonomie) anche ai dirigenti assunti ex articolo 110 del TUEL. L'Ente argomenta che la norma contenuta nell'art. 33, comma 1-bis, D.L. 34/2019 sia di rango primario e autoapplicativa, legata all'incremento effettivo del personale rispetto al 2018, e svincolata dalle disposizioni contenute nel D.M. 11 gennaio 2022.
b) Incremento del Fondo risorse decentrate: tale istituto prevede la facoltà di incrementare tale fondo fino al conseguimento di un'incidenza non superiore al 48% della spesa per stipendi tabellari del 2023 (ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, del D.L.

n. 25/2025, convertito con legge 9 maggio 2025, n. 69), operando in via cumulativa con la regola di adeguamento sopra citata.

La norma menzionata prevede, infatti, le Città Metropolitane e le Province tra i destinatari della facoltà di incremento del Fondo risorse decentrate.

c) Parametri di rispetto della normativa: in caso di risposta affermativa al quesito sub b), l'Ente chiede come debba essere declinata in concreto la condizione del "rispetto" dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 (richiamata dalla legge del 2025), dato che per gli enti di area vasta siciliani non esistono "valori soglia" direttamente applicabili. Nello specifico, ci si domanda se sia sufficiente il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio, del tetto storico della spesa di personale o della regola di salvaguardia del valore medio pro-capite.

La richiesta mira a superare una ritenuta disparità di trattamento rispetto agli altri enti territoriali italiani, domandando se la tutela del salario accessorio debba essere garantita in funzione dell'incremento dell'organico, indipendentemente dal regime assunzionale concreto (turn-over o valori soglia) applicato.

Il quesito risulta ammissibile sul piano oggettivo, attenendo la normativa oggetto di richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica, così come declinata dalla giurisprudenza contabile (v. delib. 17/SEZAUT/2020/QMIG). Tanto le norme in materia di limiti assunzionali degli enti territoriali quanto quelle inerenti i vincoli di spesa afferenti al trattamento accessorio, delle quali si chiede l'esatta perimetrazione applicativa, costituiscono infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, criteri funzionali al contenimento della spesa (Corte cost., sentenza n. 273 del 2020) nonché principi di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., sent. n. 63 del 2024, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG del 18 ottobre 2018).

Inoltre, dal quesito così posto dal Sindaco risulta possibile estrapolare un dubbio interpretativo di portata generale, che – in base al principio enunciato nella menzionata pronuncia n. 5/2006 della Sezione Autonomie – non comporta un'ingerenza della Corte in una singola e specifica attività gestionale, o in una vicenda amministrativa *in itinere*, né che si concretizza nella valutazione di determinati comportamenti amministrativi, a maggior ragione se connessi ad atti o condotte già adottati o, per altro verso, inerenti a fatti oggetto di contenziosi di competenza di altre giurisdizioni.

Ritenuta così anche oggettivamente ammissibile, la richiesta di parere *de qua* deve essere scandagliata nel merito, alla luce delle suggestive e argomentate tesi proposte dall'Amministrazione richiedente.

**NEL MERITO**

La Città Metropolitana di Catania ha chiesto di chiarire se gli enti di area vasta siciliani, pur continuando a restare esclusi dal regime delle facoltà assunzionali basato sulla sostenibilità finanziaria e sui valori soglia stabilito dal comma 1-*bis*, dell'articolo 33, del decreto-legge n. 34 del 2019 e dal relativo decreto attuativo (D.M. 11 gennaio 2022) e sottoposti a quello del *turn-over* di cui al decreto-legge n. 90 del 2014, risultino, relativamente al trattamento accessorio, tenuti (ovvero facoltizzati) ad applicare la regola di adeguamento del limite di cui all'articolo 33, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2019, finalizzata a garantire l'invarianza del valore medio pro-capite riferito al 2018 del fondo per la contrattazione integrativa e delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa.

In relazione a tale dubbio interpretativo, l'Ente ha svolto alcune considerazioni riconducibili essenzialmente ai seguenti punti:

- la cessazione del regime transitorio e l'attivazione, dal 1° gennaio 2025, del meccanismo del *turn-over* al 30 per cento per gli enti sopra-soglia, avrebbe determinato l'emersione di una specifica asimmetria tra le Città metropolitane e le Province delle Regioni a statuto ordinario sopra-soglia che, pur applicando dal 1° gennaio 2025 un regime di turnover (al 30 per cento), conservano integralmente il diritto all'adeguamento del fondo del trattamento accessorio ex articolo 33, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2019, e le Città metropolitane e i Liberi Consorzi comunali della Regione siciliana, che, invece, pur applicando del pari un regime di *turn-over* (quello di cui al decreto-legge n. 90 del 2014), ne risulterebbero esclusi secondo la lettura ricavabile dalla deliberazione di questa Sezione di controllo (delib. n. 121/2022/PAR del 12 luglio 2022); tale asimmetria — caratterizzata dall'identità del concreto regime di acquisizione del personale (*turn-over*) e dalla diversità del trattamento sul piano dell'adeguamento del fondo accessorio — costituirebbe un argomento sistematico idoneo a dimostrare come la regola di adeguamento sia funzionalmente collegata non al concreto regime assunzionale applicato, bensì alla qualifica soggettiva dell'ente quale destinatario espresso dell'articolo 33 e al presupposto

sostanziale dell'incremento dell'organico rispetto al 31 dicembre 2018 («*argomento sistematico*»);

- l'analisi del comma 1-*bis* dell'articolo 33 del D.L. n. 34 del 2019 rivelerebbe una struttura tripartita, comprendente (α) il nuovo regime delle facoltà assunzionali con valori soglia per gli enti sotto-soglia, (β) il regime di rientro per gli enti sopra-soglia con turn-over al 30 per cento dal 1° gennaio 2025, e (γ) la regola di adeguamento del limite del trattamento accessorio in funzione dell'invarianza del valore medio pro-capite del 2018; di tali tre componenti, soltanto la prima (α) sarebbe oggetto di rinvio al decreto attuativo, atteso che il legislatore ha espressamente demandato al decreto ministeriale unicamente la determinazione delle «*fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio*», mentre le componenti (β) e (γ) sarebbero direttamente contenute nella norma primaria e opererebbero in modo autoapplicativo, senza alcuna delega ad atti normativi secondari («*argomento di natura testuale*»);

- la clausola di esclusione rivolta agli enti di area vasta siciliani contenuta nel preambolo del D.M. 11 gennaio 2022, secondo la quale «*le disposizioni di cui al presente decreto non trovano diretta applicazione nei confronti di tali enti*», avrebbe «*testualmente […] un perimetro circoscritto alle sole "disposizioni di cui al presente decreto", ossia alla disciplina (α)*», e non potrebbe, «*per principio di gerarchia delle fonti e per impossibilità logica, sortire effetto preclusivo nei confronti delle disposizioni (β) e (γ)*», con la conseguenza che la regola di adeguamento del fondo accessorio — disciplina (γ) della struttura tripartita del comma 1-*bis* — opererebbe «*in via autonoma, sulla base dei suoi propri presupposti sostanziali*» e non sarebbe «*ontologicamente collegata né al sistema dei valori soglia, né all'effettiva applicazione del D.M.11 gennaio 2022*»;

- la nota della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 179877 del 1° settembre 2020, resa alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, qualificando la disciplina relativa al trattamento accessorio come avente «*identica formulazione ai commi 1 (Regioni a statuto ordinario), 1-bis (Province e Città metropolitane) e 2 (Comuni)*», e disciplinandone la metodologia applicativa in modo unitario, senza alcuna distinzione tra enti delle Regioni a statuto ordinario ed enti delle Regioni a statuto speciale, costituirebbe un ulteriore «*argomento di particolare significato*» («*argomento fondato sulla prassi amministrativa consolidata della Ragioneria Generale dello Stato*»);

- tale impostazione sarebbe stata «*recepita e consolidata allegati alle circolari della Ragioneria Generale dello Stato per la compilazione del Conto Annuale, e in particolare in quelli relativi agli anni 2022, 2023 e 2024 (quest'ultimo datato 19 maggio 2025)*», essendo negli stessi prevista «*l'apposita voce LEG510 (in precedenza LEG429), destinata a rilevare la "variazione del limite 2016 determinata dall'applicazione [...] dell'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2 del d.l. n. 34 del 2019 secondo le indicazioni applicative esposte nella nota RGS prot. 179877/2020 [...] e secondo l'orientamento espresso dalla Corte dei conti, sezione autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2023/QMIG"*» ed essendo nelle istruzioni del Conto Annuale 2024, la voce «*espressamente riferita a "Regioni a statuto ordinario, alle province, città metropolitane e ai comuni"*»;

- poiché «*le istruzioni della Ragioneria Generale dello Stato per il Conto Annuale costituiscono atto di rilevazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 40-bis, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001, vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli enti istanti*», i quali sono quindi «*tenuti, in sede di compilazione del Conto Annuale, a rilevare e a documentare la variazione del limite 2016 ai sensi della voce LEG510*», tale operazione presupporrebbe «*logicamente e necessariamente […] l'applicazione, da parte dei medesimi enti, della regola di adeguamento ex art. 33 del D.L. n. 34/2019*» mentre «*una lettura preclusiva di tale regola, fondata sulla lettura ampia della deliberazione n. 121/2022/PAR, produrrebbe l'effetto paradossale di costringere gli enti istanti a compilare nel Conto Annuale una variazione che essi non potrebbero applicare in concreto, con evidente incoerenza sistemica*»;

- in aggiunta, l'attuale assetto determinerebbe una «*ingiustificata disparità di trattamento rispetto al personale di tutti gli altri enti territoriali italiani — ivi inclusi quelli sopra-soglia che applicano il regime di turn-over — con conseguente compromissione del valore medio pro-capite del salario accessorio nell'ipotesi di incremento dell'organico rispetto al 2018, progressivo allontanamento delle dinamiche retributive dell'ente da quelle del personale degli enti territoriali del resto del Paese, in pregiudizio della capacità di ritenzione delle professionalità specialistiche necessarie all'attuazione del PNRR, del Fondo Sviluppo e Coesione e delle ulteriori funzioni delegate*».

Muovendo, in ossequio a criteri di ordine logico-giuridico, dalla disamina dei dati testuali, e quindi anche dall'«*argomento di natura testuale*» addotto dalla Città Metropolitana, si osserva come la delimitazione del rinvio alla fonte ministeriale agli specifici contenuti menzionati nel comma 1-*bis*, dell'articolo 33, del decreto-legge n. 34 del 2019 (ossia, la *data*

*di decorrenza* per quanto previsto nel primo periodo, e le *fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio,* per quanto previsto nel secondo periodo[1]), non possa essere intesa quale elemento dimostrativo della coesistenza, all'interno della medesima disposizione, di previsioni non applicabili in assenza del decreto e di altre destinate a operare invece "*in modo autoapplicativo*" (ossia, secondo la tesi della Città Metropolitana istante, quelle concernenti "*(β) il regime di rientro per gli enti sopra-soglia con turn-over al 30 per cento dal 1° gennaio 2025, e (γ) la regola di adeguamento del limite del trattamento accessorio in funzione dell'invarianza del valore medio pro-capite del 2018*") in quanto una siffatta ricostruzione non risulta tenere nella dovuta considerazione le connessioni (anche in termini di *ratio* sottostante) che attraversano e collegano tutti gli enunciati collocati in tale comma.

Infatti, in primo luogo, la previsione relativa al regime di *turn-over* per gli enti sopra soglia, non può ritenersi, solo perché non enunciante ulteriori rinvii alla fonte secondaria (che sarebbero stati, evidentemente, ridondanti) "*autoapplicabile*" (ove con tale termine si alluda alla possibilità di operare in via immediata e indipendente dalla definizione dei contenuti rimessi alla fonte ministeriale), dal momento che presuppone necessariamente, per poter trovare applicazione, la previa definizione delle soglie (da parte del decreto).

Analogamente, in secondo luogo, anche la disciplina sull'adattamento del limite del trattamento accessorio si pone in indubbia correlazione con il nuovo regime assunzionale contestualmente sancito nel medesimo comma.

Come evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella nota prot. 179877 del 1° settembre 2020 (richiamata anche dall'istante), tale meccanismo risponde all'esigenza di evitare che le nuove assunzioni «*disposte in applicazione di tale normativa […] si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio*».

In effetti, proprio in coerenza con tale connessione, il citato decreto dell'11 gennaio 2022, nell'integrare e attuare la nuova disciplina legislativa in commento (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG), è intervenuto anche relativamente alle disposizioni sul trattamento accessorio precisando, tra le premesse, che «*è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018*» e

[1] Nonché, implicitamente, di tutti gli «*elementi che contribuiscono alla determinazione della "spesa complessiva" nel rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti (al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio), utilizzato per costruire i valori-soglia*» (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG).

stabilendo, all'art. 1, comma 2, che «*Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'art. 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano alle province e città metropolitane con decorrenza dal 1° gennaio 2022*».

Quest'ultimo precetto, in particolare, definendo le norme in materia di trattamento accessorio come "*conseguenti*" a quelle dello stesso decreto e fissando, per entrambe, la medesima decorrenza, ne conferma la stretta reciproca interdipendenza e rende, al contempo, ulteriormente recessiva la descrizione delle prime come "avulse" dal nuovo assetto regolatorio in materia assunzionale.

Esso, inoltre, in combinato con la parte in cui la fonte delegata esclude la diretta applicazione delle disposizioni nella stessa contenute nei confronti degli enti di area vasta siciliani (c.d. "*clausola di esclusione*"), costituisce un ulteriore argomento a sostegno della non applicabilità, ai medesimi enti, delle norme in materia di trattamento accessorio contenute nel comma 1-*bis* dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

Infatti, la c.d. "*clausola di esclusione*" contenuta nel D.M. 11 gennaio 2022 (così formulata: «*Considerato che la Regione Siciliana con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante «Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e Città metropolitane» ha attuato il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, previsto a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, e che la Regione Siciliana con successiva legge regionale 12 dicembre 2016, n. 27, ha definito i limiti della spesa di personale dei predetti enti in misura non corrispondente e disomogenea rispetto a quelli previsti dall*a *normativa statale di cui all'art. 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, pertanto,* ***le disposizioni di cui al presente decreto non trovano diretta applicazione nei confronti di tali enti***» - enfasi aggiunta) si riferisce - senza eccezioni - a tutte le disposizioni dello stesso decreto interministeriale (ivi incluse quelle relative al trattamento accessorio innanzi riportate).

Pertanto, anche la previsione di cui all'art. 1, comma 2 (che individua il momento a decorrere dal quale risultano applicabili alle province e alle città metropolitane le disposizioni in materia di trattamento economico accessorio di cui al citato art. 33, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34), essendo contenuta all'interno del ridetto decreto 11 gennaio 2022, rientra tra quelle che non possono trovare applicazione nei confronti degli enti di area vasta della Regione Siciliana, con la conseguenza che verso questi

ultimi non risulta stabilita, in definitiva, alcuna decorrenza (e quindi alcuna concreta applicabilità) di tali norme.

Di conseguenza, gli elementi normativi non sembrano avallare la conclusione che la regola di adeguamento del fondo accessorio possa operare in modo autonomo e scollegato dall'applicazione del D.M.11 gennaio 2022.

Al contempo, non pare ravvisabile il fenomeno secondo il quale l'atto normativo delegato spiegherebbe un «*effetto preclusivo nei confronti delle disposizioni (β) e (γ), che sono di rango primario e non sono oggetto del decreto attuativo*» in contrasto con principi di logica e di gerarchia delle fonti, in quanto:

a) relativamente alle "*disposizioni (β)*" (ossia quelle concernenti il regime di rientro per gli enti sopra-soglia con *turn-over* al 30 per cento dal 1° gennaio 2025), l'effetto preclusivo (cioè l'inapplicabilità agli enti di area vasta siciliani) discende, come sopra chiarito, dalla circostanza che tali regole, già nella fonte legislativa, sono strutturate in modo da risultare applicabili solo previa definizione (da parte del decreto) della disciplina attuativa, sicché è evidente che l'esclusione dall'ambito di applicazione di quest'ultima implica, necessariamente, la loro inoperatività per mancanza di un presupposto essenziale. Di contro, assumendo che la clausola di esclusione valga nei confronti delle sole norme afferenti al «*nuovo regime delle facoltà assunzionali con valori soglia per gli enti sotto-soglia*» (definita nel quesito come "*disciplina (a)*"), non si spiegherebbe, poi, sulla base di quali parametri (una volta esclusi quelli della fonte delegata) debbano essere identificati gli enti tenuti ad applicare il regime di *turn-over* al 30 per cento;

b) relativamente alle "*disposizioni (γ)*" (ossia la norma sull'adeguamento del limite del trattamento accessorio in funzione dell'invarianza del valore medio pro-capite del 2018) come si è visto, la c.d. "*clausola di esclusione*" non si riferisce alla sola «*disciplina (a)*», ma concerne tutte le disposizioni dello stesso decreto interministeriale, comprese quelle inerenti al trattamento accessorio.

Anche in questo caso, diversamente opinando, si giungerebbe a conclusioni non lineari poiché, una volta escluse le disposizioni sul trattamento accessorio contenute nel decreto attuativo, agli enti di area vasta siciliani finirebbe per applicarsi una disciplina non omogenea a quella di tutti gli omologhi enti del territorio nazionale, costituita unicamente dall'ultimo periodo del comma 1-*bis*, dell'art. 33, del decreto-legge n. 34 del 2019 (che, in disparte il profilo della decorrenza, non contempla la previsione ai sensi della quale «*è fatto*

*salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018*»).

Con riferimento agli argomenti ricondotti alla prassi della Ragioneria Generale dello Stato, si rappresenta come tali circostanze non appaiano, invero, dirimenti, in quanto la variazione del limite 2016 ai sensi della voce LEG510, come chiarito dalle istruzioni più recenti (conto annuale 2025), va indicata, all'interno di tale documento, solo "*ove presente*" e, quindi, con una modalità di rilevazione compatibile con tutti i casi di invarianza del valore in questione, ivi inclusi anche quelli dovuti alla mancata ricomprensione degli enti nell'ambito soggettivo di applicazione della norma i quali, pertanto, non risultano costretti «*a compilare nel Conto Annuale una variazione che essi non potrebbero applicare in concreto, con evidente incoerenza sistemica*».

Dunque, tenuto conto che trattasi comunque di atti finalizzati prettamente alla raccolta massiva di dati e informazioni, costruiti in modo da adattarsi a plurime fattispecie, non può assumersi (o darsi per certo) che l'impostazione seguita sia indicativa dell'implicito accoglimento di una interpretazione diversa da quella di questa Sezione.

Venendo ai profili di carattere sistematico, e dunque alla possibile asimmetria fra le Città metropolitane e le Province delle Regioni a statuto ordinario sopra-soglia che, «*pur applicando dal 1° gennaio 2025 un regime di turnover (al 30 per cento), conservano integralmente il diritto all'adeguamento del fondo del trattamento accessorio ex articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019*» e le Città metropolitane e i Liberi Consorzi comunali della Regione siciliana che, pur applicando «*del pari un regime di turn-over (di cui all'articolo 3, comma 5-sexies, del D.L. n. 90/2014, secondo la deliberazione n. 121/2022/PAR), ne risulterebbero esclusi secondo la lettura ampia ivi recepita*», si rileva, preliminarmente e in linea generale, che non pare incoerente, a livello sistematico, l'apposizione di tetti fissi al trattamento accessorio nei confronti di enti sottoposti a regimi di *turn-over* (come quello di cui al decreto-legge n. 90 del 2014) comportanti una tendenziale stabilità (o comunque un andamento non crescente) delle platee di personale in servizio (cfr. Circolare MEF e Funzione Pubblica n. 2/2018, par. 2, ove, in riferimento al vincolo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è precisato che «*La previsione fissa un tetto di spesa compatibile con il rispetto del regime ordinario delle assunzioni previsto, in maniera differenziata, per le varie tipologie di amministrazioni*».)

Del resto, la regola dell'adeguamento (in aumento e in diminuzione) del limite è stata introdotta proprio allorquando si è stabilito di abbandonare il sistema del *turn-over* per passare a quello fondato sulla sostenibilità finanziaria.

Ciò posto, l'istante espone criticamente come, per le due indicate categorie di enti (enti sopra soglia ai sensi del decreto-legge n. 34 del 2019 e Liberi Consorzi e Città metropolitane della Regione siciliana), a fronte di discipline di reclutamento strutturate in modo analogo (*turn-over*), sussistano normative differenti in materia di trattamento accessorio.

Al riguardo, la sufficiente omogeneità (e quindi la comparabilità) fra le discipline in materia di reclutamento poste in raffronto viene desunta dalla circostanza che entrambe rispondono alla medesima impostazione e definiscono il regime assunzionale mediante la modalità del *turn-over*.

Sotto tale profilo si osserva, tuttavia, anche alla stregua dei criteri che, nel giudizio di costituzionalità, presiedono alla corretta individuazione del "*tertium comparationis*", che non pare irrilevante la misura nella quale il citato *turn-over* deve svolgersi.

Infatti, la riduzione al 30% della percentuale da attuare fino al rientro nei parametri prescritti dalle norme rappresenta un elemento di importante differenziazione rispetto all'altra disciplina di reclutamento (che consente, invece, reintegrazioni di personale in misura pari al 100%), poiché penalizza gli enti sopra soglia e incide pesantemente sulla consistenza dell'organico in servizio, determinandone la progressiva riduzione (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 7 /SEZAUT/2025/INPR del 10 marzo 2025: «*Per gli enti cosiddetti "non virtuosi" il percorso di rientro si concretizza invece con l'applicazione del turnover al 30% rispetto ai risparmi derivanti dalle cessazioni*»).

Pertanto, valutando nel loro complesso gli assetti regolatori in questione (afferenti alla materia delle assunzioni e del trattamento accessorio) è possibile rilevare che, da un lato, per la categoria degli enti non virtuosi ai sensi del decreto-legge n. 34 del 2019, alla previsione del mantenimento del «*diritto all'adeguamento del fondo*» (*rectius*: del limite) del trattamento accessorio si affiancano comunque precisi e forzati vincoli di abbattimento della spesa di personale finalizzati al rientro del rapporto fra tale aggregato e le entrate correnti, mentre, dall'altro, gli enti di area vasta siciliani, pur non potendo accedere all'adeguamento del limite del trattamento accessorio, restano abilitati ad assumere personale in misura pari

alle cessazioni intervenute ai sensi del decreto-legge n. 90 del 2014, senza i vincoli e i condizionamenti di cui al decreto-legge n. 34 del 2019 (e connesso D.M. 11 gennaio 2022).

Peraltro, a proposito del meccanismo di adeguamento inerente all'accessorio, è bene richiamare i principi recentemente ribaditi dalla giurisprudenza contabile in relazione al fatto che tale norma opera sul limite e non sul fondo direttamente: «*l'automatismo introdotto dalla norma attiene esclusivamente all'adeguamento del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, in presenza di incrementi del personale in servizio rispetto al 2018, e non si estende all'incremento del fondo delle risorse decentrate, che resta rimesso alla discrezionalità dell'ente. Tale incremento, secondo i principi generali dell'ordinamento contabile, è subordinato alla sussistenza di adeguate disponibilità di bilancio, al rispetto degli equilibri finanziari e all'esistenza di specifiche disposizioni di legge statale o di CCNL che ne consentano l'attivazione*» (cfr. Sez. Contr. Toscana, deliberazione n. 80/2026/PAR dell'11 maggio 2026).

Trattasi di criteri che esplicano particolare valenza orientativa proprio nei confronti di quegli enti che, a causa della spesa di personale (di cui il trattamento accessorio costituisce una delle principali componenti), subiscono, sul piano delle facoltà assunzionali, le suddette notevoli restrizioni.

Per quanto sopra esposto, pur riconoscendo l'oggettività e la pregnanza delle problematiche sottoposte all'attenzione della Sezione, deve concludersi che, stante il vigente quadro normativo di riferimento, e in particolare quanto previsto dal decreto 11 gennaio 2022, le disposizioni in materia di trattamento accessorio contenute nel comma 1-*bis*, dell'art. 33, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, al pari degli altri precetti contenuti nel medesimo comma, non risultano applicabili agli enti di area vasta della Regione siciliana.

Ciò posto, in ordine all'ulteriore quesito concernente la possibilità di applicare (in deroga al tetto di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) l'incremento previsto dall'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, deve del pari osservarsi che, come evidenziato dalla stessa Città Metropolitana istante, la disposizione espressamente prevede che tale aumento avvenga «*nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione*» così individuando, indirettamente, come platea di riferimento, quella delle amministrazioni sottoposte a tale normativa.

Circa l'ambito di applicazione della facoltà in esame, infatti, la nota MEF-RGS prot. n. 175706 del 27 giugno 2025 specifica che la stessa riguarda gli «*enti, assoggettati alla disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato introdotta dall'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge n. 34 del 2019*».

Tra questi, come sopra illustrato, non rientrano gli enti di area vasta siciliani che, conseguentemente, non possono essere annoverati fra i destinatari della disposizione in esame.

È vero che la medesima nota MEF-RGS ammette che il citato incremento possa trovare applicazione anche nei confronti delle Unioni di comuni. Ma ciò solo in ragione di una *applicazione indiretta* dell'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 25 del 2025 a fronte della particolare configurazione giuridica che caratterizza tali enti locali.

La soluzione individuata dalla Ragioneria si risolve, infatti, sostanzialmente, in una precipua modalità di applicazione, da parte dei Comuni, delle norme assunzionali del decreto-legge n. 34 del 2019, in quanto «*Le risorse cedute alle Unioni di comuni sono computate, da parte dei rispettivi comuni cedenti, ai fini del rispetto dell'incidenza percentuale del 48 per cento e dei valori soglia di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019. Pertanto, la cessione di tali risorse determina una corrispondente riduzione delle capacità assunzionali dei comuni cedenti*».

Pertanto, la richiamata operazione interpretativa, risultante dalla citata nota MEF-RGS, circoscritta ad una fattispecie specifica e peculiare, e implicante, comunque, l'applicazione della disciplina dettata dal decreto-legge n. 34 del 2019, non è in alcun modo utilizzabile per sostenere che il campo di applicazione della facoltà di incremento del Fondo risorse decentrate prevista dall'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 25 del 2025 sarebbe ampliabile agli enti di area vasta della Regione siciliana, confermando, piuttosto, l'impossibilità di estendere la portata soggettiva della norma a amministrazioni non sottoposte alle nuove regole assunzionali.

Questa conclusione assorbe anche il quesito (subordinato) volto a conoscere «*secondo quali parametri operativi vada concretamente declinata la condizione del "rispetto" dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 richiamata dall'articolo 14, comma 1-bis, del D.L. n. 25/2025, in assenza di valori soglia direttamente applicabili agli enti istanti, e se a tal fine sia sufficiente il rispetto: dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione; del tetto storico della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557-562, della legge n. 296/2006; nonché dell'adeguamento del fondo*

*accessorio in caso di incremento di personale rispetto al 31 dicembre 2018, secondo la regola di salvaguardia del valore medio pro-capite di cui all'articolo 33, comma 1-bis, ultimo periodo, del D.L. n. 34/2019*».

**P.Q.M.**

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla richiesta avanzata dalla Città Metropolitana di Catania.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Generale della Città Metropolitana di Catania, nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 21 luglio 2026.

I RELATORI
Antonio Tea - Marina Segre

IL PRESIDENTE
Maria Rachele Anita Aronica

Depositato in Segreteria in data 27 luglio 2026
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Monica Sanzo