



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Alessandro Benigni	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Antonino Grasso	Consigliere
Massimo Agliocchi	Consigliere
Vanessa Pinto	Consigliere
Emanuele Scatola	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA/ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 815/SR/DELC del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 6 lett. e, e 123 ss. del d.lgs. 174 del 2016, dalla **Regione Toscana**, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con decreto n. 16061 del 25 luglio 2023, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al ricorso, dall'avv. Lucia Bora (Avvocatura regionale), con domicilio digitale come da PEC risultante da Registri di Giustizia

(lucia.bora@postacert.toscana.it) e domicilio eletto in Roma presso l'avv. Franco Coccoli, M&D Studio Legale Associato, via Mercati n. 51;

per l'annullamento

della decisione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023, pubblicata in data 21 luglio 2023, nella parte in cui non è disposta la parifica dei capitoli di spesa nn. 71120 "retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101" e 13114 "retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101", per complessivi € 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l'incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2023 il Primo Referendario Emanuele Scatola e uditi l'avv. Lucia Bora per parte ricorrente e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Adelisa Corsetti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la decisione n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023, la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha parificato il rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022, nelle sue

componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione di una serie di poste, tra le quali figurano, per quel che rileva in questa sede, i capitoli di spesa nn. 71120 “retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101” e 13114 “retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101”, per complessivi € 2.077.138,64, relativi agli impegni di spesa per l’incremento del Fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente e ai conseguenti pagamenti.

La questione oggetto del presente giudizio attiene, dunque, al trattamento economico accessorio del personale assegnato alle strutture di supporto agli organi di governo della Regione Toscana.

2. Giova, al riguardo, ripercorrere i principali snodi fattuali che hanno portato alla mancata parifica delle suddette poste.

2.1. Il problema del trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici si era già posto nel precedente giudizio di parificazione inerente al rendiconto generale della Regione Toscana per l’esercizio 2021.

Nel corso di tale giudizio, erano emerse alcune irregolarità attinenti al trattamento economico accessorio del personale in questione, che risultava beneficiario di emolumenti accessori istituiti dalla l.r. toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (recante “*Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale*”).

Le criticità riscontrate, che avevano determinato - ad avviso della Sezione territoriale - un incremento ingiustificato di spesa a carico del bilancio regionale, riguardavano due aspetti: da un lato, l’istituzione

e la disciplina - con legge regionale - di trattamenti economici accessori difformi da quelli previsti dal CCNL a favore di tale categoria di personale e dall'altro, l'erronea imputazione al bilancio, anziché al Fondo del salario accessorio, di tali emolumenti. Ciò avrebbe determinato un incremento ingiustificato della spesa di personale - quantificato nella misura di € 1.937.755,91 - posto a carico del bilancio, ma non autorizzato dal CCNL e dalle norme statali, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.

I dubbi sollevati dalla Sezione regionale riguardavano la legittimazione della fonte legislativa regionale a regolamentare la corresponsione degli emolumenti in oggetto. Ciò in ragione del fatto che la materia retributiva - in quanto riconducibile all'ordinamento civile - rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale competenza è stata esercitata a livello di disciplina statale con il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*), che, agli artt. 2 e 45, prevede una delega a favore della contrattazione collettiva nazionale, stabilendo che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici sia definito dai contratti collettivi. Peraltro, secondo la Sezione territoriale, l'imputazione al bilancio della relativa spesa costituiva un evidente *vulnus* agli equilibri finanziari, aprendo così la strada ad una potenziale questione di legittimità costituzionale "per ridondanza".

2.2. In considerazione dei profili di criticità riscontrati, la Sezione

toscana decideva di sospendere il giudizio di parifica limitatamente ai capitoli relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff, al fine di attivare il contraddittorio con la Regione in ordine alla prospettata questione di legittimità costituzionale (delibera n. 131/2022/PARI).

2.3. Nelle more della sospensione del giudizio, l'Amministrazione regionale adottava due diverse misure conformative ritenute, poi, idonee dalla Sezione regionale di controllo a superare le criticità segnalate, che decideva pertanto di parificare i capitoli del rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2021 relativi al trattamento economico accessorio del personale di staff degli organi politici (deliberazione n. 243/2022/PARI).

La prima misura riguardava gli effetti prodotti dalla l.r. n. 1/2009 sul bilancio 2021 ed è stata adottata dall'Amministrazione con il decreto dirigenziale n. 24784 del 14 dicembre 2022. In attuazione degli indirizzi formulati dalla Giunta regionale con la decisione 7 dicembre 2022, n. 27, e previa dimostrazione che, in applicazione degli istituti ordinari del CCNL, gli importi avrebbero potuto essere comunque corrisposti al personale in questione, tale decreto ha imputato al Fondo salario accessorio 2021 l'importo di € 1.937.755,91, precedentemente posto, invece, direttamente a carico del bilancio.

Per effetto di questa diversa imputazione (al Fondo anziché al bilancio) il decreto dirigenziale n. 24784/2022 in argomento ha effettuato anche la rideterminazione, in riduzione, delle economie provenienti dal Fondo 2021 - che nel frattempo, attraverso il Fondo

pluriennale vincolato (FPV), erano state rinviate al Fondo 2022 per alimentarne la consistenza - che sono così passate così da € 8.564.238,00 a € 6.626.482,09.

La quantificazione, in sede preventiva, del Fondo 2022 è stata, conseguentemente, modificata in riduzione passando da € 34.582.221,00 (come definita, in precedenza, con il decreto n. 15203 del 26 luglio 2022) a € 32.644.465,09. Il differenziale, pari a € 1.937.755,91, è andato a beneficio del bilancio che è stato, così, “ristorato” della corrispondente spesa sostenuta per la corresponsione del trattamento economico accessorio 2021 e tale “reintegrazione” ha prodotto un miglioramento dei saldi di bilancio, determinando - conseguentemente - il venir meno della rilevanza della questione di legittimità prospettata.

La seconda misura adottata dalla Regione Toscana al fine di superare - per il futuro - le censure prospettate in merito alla non corretta imputazione del trattamento accessorio in argomento, è stata di tipo legislativo (proposta di legge n. 160/2022 approvata dalla Prima Commissione in sede referente, nella seduta del 13 dicembre 2022) ed è confluita nella l.r. 7 gennaio 2023, n. 2 (recante “*Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi di governo ed organismi politici della Regione. Modifiche alla l.r. 1/2009*”), che ha abrogato le disposizioni della l.r. n. 1/2009 relative al trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici regionali, riconducendo tale trattamento nell’ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) Funzioni locali (artt. 1 e 2) e

disponendone, a decorrere dall'anno 2022, l'imputazione al Fondo salario accessorio del personale del comparto (art. 3) - anziché al bilancio regionale - ad invarianza della consistenza delle risorse allocate sul medesimo Fondo.

Segnatamente, l'art. 3 della l.r. n. 2/2023 disponeva: *“a decorrere dall'anno 2022, l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di cui agli articoli 1 e 2 (cioè il personale delle strutture di supporto agli organi politici della Regione) viene imputato al fondo del salario accessorio del personale del comparto”*.

2.4. In questo quadro si colloca l'intervento del legislatore statale sulla materia in esame. Segnatamente, l'art. 3, co. 1, d.l. 22 aprile 2023, n. 44 - convertito dalla l. 21 giugno 2023, n. 74 - ha stabilito che *“le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo (...)”*.

Per effetto di tale modifica, a decorrere dall'entrata in vigore della nuova norma statale (23 aprile 2023), il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto di Giunta e Consiglio regionale potrà ormai consistere in un trattamento omnicomprensivo ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al Fondo salario accessorio del personale del comparto.

2.5. Dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 44/2023, il legislatore toscano è intervenuto nuovamente su tale aspetto con la l.r. 19 maggio 2023, n. 23 (recante *“Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della L.R. n. 2/2023, reviviscenza*

di talune disposizioni e modifiche alla L.R. n. 1/2009”), che, oltre ad abrogare la l.r. n. 2/2023 - allineandosi così alle previsioni del d.l. 44/2023, che consentono di imputare il trattamento accessorio del personale di staff direttamente al bilancio dell’Ente - ha dettato una disciplina specifica relativamente al Fondo 2022.

La nuova legge regionale, nello specifico, da un lato, ha confermato, per l’anno 2022, l’imputazione al Fondo salario accessorio della spesa per gli emolumenti del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale (art. 4), dall’altro, a differenza di quanto previsto dalla precedente l.r. n. 2/2023 - contestualmente abrogata - ha disposto, per l’anno 2022, l’incremento del Fondo salario accessorio in misura *“corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e, in ogni caso, nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (...), al fine di garantire l'invarianza della spesa”.*

3. Su quest’ultima disposizione si è appuntata l’attenzione della Sezione territoriale nel giudizio di parifica relativo al rendiconto 2022 della Regione Toscana, che ha intravisto due elementi di potenziale criticità.

Il primo è stato ravvisato nella previsione di un incremento del fondo apparentemente sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dal CCNL e dalla legge statale e, dunque,

effettuato in violazione del riparto di competenze tra legge statale e legge regionale.

Il secondo fattore di potenziale criticità è stato individuato nella previsione, adombrata nel preambolo della legge, di una rideterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2015. Segnatamente, il punto 5 del Preambolo prevede: *“(...) si rende necessario, per l'anno 2022, provvedere all'incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale (...). L'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (...)”*.

Come è noto, l'art. 23, co. 2, del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75 stabilisce che, *“al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, 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”*.

3.1. La Sezione regionale ha sottolineato come le regole di incremento del fondo e quelle di rimodulazione del tetto fissato dall'art. 23, co. 2, non siano derogabili dal legislatore regionale.

I magistrati toscani hanno precisato che la possibilità di incrementare

il Fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata, soggiace, in base all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, ad un doppio limite: *“il primo, di carattere preliminare, è costituito dall'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per il comparto v. art. 67 CCNL siglato in data 18 maggio 2018) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito; il secondo vincolo, che si aggiunge al primo, condizionando la possibilità e la misura dell'incremento del Fondo stesso, è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017”*, che costituisce un limite invalicabile per il trattamento accessorio del personale.

3.2. La Sezione territoriale ha precisato che il tetto di cui si discorre può essere rimodulato in aumento dall'Amministrazione, *“qualora emerga che nel calcolo iniziale del tetto-base 2016 siano state erroneamente omesse voci di salario accessorio legittimamente corrisposte ai dipendenti, in quell'esercizio, sulla base delle leggi statali e dei contratti collettivi di comparto, ai quali l'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. riserva la disciplina del trattamento economico dei dipendenti. La correzione dell'errore e, quindi, la rimodulazione del tetto dell'art. 23, comma 2, inizialmente sottostimato, sarà consentita a prescindere dal fatto che l'imputazione delle risorse - omesse nel calcolo iniziale - fosse prevista a carico del fondo o direttamente a carico del bilancio, purché, in quest'ultimo caso, l'imputazione al bilancio fosse espressamente prevista dal CCNL o dalla legge statale che, si sottolinea una volta di più, sono le uniche fonti legittimate dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost a*

disciplinare il trattamento economico dei dipendenti”.

Seguendo tale ragionamento, qualora, invece, una parte delle risorse destinate al trattamento accessorio, nel 2016, *“sia stata posta a carico del bilancio in assenza di copertura di una legge statale o di norme di CCNL (...), prima di procedere all’incremento del tetto del 2016, includendovi tali risorse, occorre verificare se l’importo imputato, nel 2016, dall’Amministrazione – sulla base della legge regionale n. 1/2009 - a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (euro 2.077.138,64), avrebbe potuto alimentare il fondo 2016, ove le indennità in argomento dovevano essere correttamente imputate, secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data”.*

3.3. Al riguardo, la Sezione regionale ha chiarito che *“gli incrementi del fondo e la rimodulazione del tetto dell’art. 23, comma 2, sono consentiti esclusivamente nel rispetto delle regole predette e, quindi, un’interpretazione costituzionalmente orientata della legge regionale n. 23 in argomento (...) impone di subordinare l’incremento del Fondo 2022, previsto dall’art. 4, al rispetto delle specifiche voci di alimentazione previste delle norme di CCNL e di legge statale”.*

Per tali motivi, secondo la Sezione territoriale, l’art. 4 della l.r. n. 23/2023 – nella parte in cui prevede, per l’anno 2022, un incremento del Fondo di ammontare corrispondente alla spesa per l’emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici della Regione sostenuta nel 2016 – deve essere interpretato nel senso che tale misura di

incremento non sia aggiuntiva, cioè ulteriore e diversa rispetto alle voci di alimentazione del fondo già previste tassativamente dal CCNL (art. 67) e dalle leggi statali, e sia consentita solo nell'ambito degli eventuali spazi di incremento della parte stabile del Fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale), non ancora utilizzati dall'Amministrazione. Ciò perché la legge regionale non può allocare nel Fondo del salario accessorio, risorse aggiuntive rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, pena la violazione dell'art. 117, co. 2 lett. l) Cost., come più volte precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale, in tale materia, *“la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”*; pertanto, *«entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»* (sentenza n. 196/2018, punto 2.1.2. del *Considerato in diritto*; in tal senso, cfr. anche Corte cost., sentenza n. 146/2019).

In ogni caso, precisano i magistrati toscani, *“il fondo dovrà rispettare anche il limite dell'art. 23, comma 2, cioè il tetto 2016 al trattamento accessorio del personale del comparto, pari a euro 28.689.267,00, oppure quello eventualmente rimodulato in aumento dall'Amministrazione, nei limiti in cui riesca a dimostrare che gli importi relativi ai trattamenti accessori erogati nel 2016 a carico del bilancio (euro 2.077.138,64), in base alla legge regionale n. 1/2009, avrebbero potuto, in tutto o in parte, alimentare, il fondo 2016 - ove le indennità in argomento avrebbero dovuto correttamente essere imputate - secondo le regole del CCNL e i vincoli di*

finanza pubblica vigenti a quel tempo”.

3.4. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche e a fronte della formulazione poco chiara dell’art. 4 della l.r. n. 23/2023, secondo la Sezione toscana, *“l’unica interpretazione costituzionalmente orientata della norma - coerente con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi e con i vincoli di finanza pubblica - è quella che subordina l’incremento del fondo 2022 e l’eventuale rideterminazione del limite dell’art. 23, comma 2, alle verifiche preliminari sopra indicate”.* Ciò al fine di superare ogni potenziale criticità sul piano della costituzionalità della norma, salvo verificare poi in concreto le modalità con le quali l’Ente ha effettuato - in sede amministrativa - tali incrementi in conformità ai vincoli di finanza pubblica e alle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione.

3.5. Muovendo da queste premesse, l’esame della Sezione regionale di controllo si è spostato, quindi, sull’atto amministrativo con cui è stata data esecuzione alla previsione legislativa in parola. Si tratta del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, che ha disposto l’incremento del fondo del personale del comparto, per il 2022, nella misura di € 2.077.138,64.

L’importo dell’incremento è stato quantificato in base alla l.r. n. 1/2009, di cui la Regione aveva disposto la parziale abrogazione con l.r. n. 2/2023 (art. 7). Tale importo, per effetto del suddetto decreto n. 12137/2023, è destinato allo stesso tempo a incrementare il Fondo trattamento accessorio del 2022 e ad innalzare il limite dell’art. 23, co.

2, d.lgs. n. 75/2017.

Ad avviso della Sezione territoriale, *“esso non pare però in alcun modo correlato alle verifiche di compatibilità anzidette, delle quali non v'è traccia nel testo del decreto”*, mentre, prima di disporre l'incremento del fondo 2022 nell'importo definito in sede di decreto, l'Amministrazione avrebbe dovuto verificare, da un lato, se sussistessero margini sufficienti di incremento previsti dalle singole voci del CCNL e delle leggi statali e, dall'altro, se fosse possibile rimodulare il tetto dell'art. 23 co. 2, tenendo conto dell'importo teorico di incremento del fondo consentito nel 2016. Secondo la Sezione regionale di controllo, infatti, *“l'invarianza della spesa correlata all'incremento del fondo 2022 non deve essere garantita rispetto all'importo complessivo erogato in concreto nel 2016 al personale dipendente”* sulla base della l.r. n. 1/2009, *“bensì rispetto all'importo teorico correttamente erogabile a carico del bilancio e del fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti, cioè, tenendo conto dei limiti di incremento massimo consentiti da questi ultimi”*.

Ciò perché nel 2016, secondo la Sezione toscana, le indennità accessorie del personale di staff - in assenza di una norma statale che ne autorizzasse l'imputazione al bilancio - avrebbero dovuto essere, necessariamente, ricondotte al Fondo del salario accessorio. Di qui l'esigenza di verificare la possibilità di imputare al suddetto Fondo - secondo le regole previste dal CCNL vigente a quel tempo e tenendo conto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalle norme statali alla stessa data - l'importo posto dall'Amministrazione regionale nel

2016, sulla base della l.r. n. 1/2009, direttamente a carico del bilancio, per il pagamento delle indennità accessorie (€ 2.077.138,64). *“Solo l’esito positivo di tale verifica potrebbe consentire all’ente di considerare l’importo ipotizzato (euro 2.077.138,64), in tutto o in parte, ai fini della rideterminazione del tetto base 2016 dell’art. 23, comma 2”*. In assenza di tale verifica preliminare, *“l’eventuale rimodulazione del tetto dell’art. 23, comma 2, sarebbe, invece, illegittima poiché disposta in violazione delle norme di finanza pubblica e del corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regione”*. Tale rimodulazione non può non tener conto, secondo la Sezione toscana, dell’erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell’incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione è derivata, per effetto di norme regionali (l.r. n. 1/2009) adottate in assenza di competenza legislativa in materia (Corte Cost., sent. n. 196/2018).

3.6. Per tali motivi, la Sezione territoriale ha escluso la possibilità di utilizzare legittimamente, quale componente del tetto base 2016, l’importo erogato in concreto sulla base della l.r. n. 1/2009 (fonte ritenuta priva di legittimazione costituzionale nella materia del trattamento economico), con conseguente necessità di prendere in considerazione, a tal fine, l’importo legittimamente erogabile sulla base delle uniche fonti costituzionalmente autorizzate, cioè il CCNL e le leggi statali.

L’esame del decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 condotto dalla Sezione regionale ha evidenziato, invece, che l’Amministrazione, *“omettendo le verifiche preliminari sopra indicate ha disposto l’incremento del fondo del*

personale del comparto, per il 2022 (quantificandolo, in via definitiva nell'importo di euro 35.561.916,06) dell'importo di euro 2.077.138,64 e la rideterminazione in aumento del limite 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, nella stessa misura, innalzandolo da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64 (...)".

La Sezione toscana ha osservato, a tal proposito, che l'incremento del fondo 2022, se effettuato in assenza di margini previsti dal CCNL, peraltro, graverebbe il bilancio di tale esercizio di una spesa ingiustificata e non autorizzata da fonte statale e l'incremento del tetto dell'art. 23, co. 2, se effettuato in assenza delle predette verifiche, esporrebbe il bilancio al rischio di ulteriori incrementi di spesa di personale, anche negli esercizi successivi, visti i margini di importo aggiuntivi derivanti dal nuovo tetto, come rideterminato dall'Amministrazione, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023.

3.7. Sulla scorta delle motivazioni esposte, nell'ambito dell'istruttoria svolta nel giudizio di parifica, la Sezione regionale ha manifestato dubbi in ordine alla legittimità degli incrementi del Fondo 2022 e del tetto dell'art. 23, co. 2, disposti, con il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023, in assenza delle mentovate verifiche.

In sede di contraddittorio, l'Amministrazione ha replicato osservando che la l.r. n. 23/2023 *"ha un significato letterale univoco"* e fornisce all'interprete *"un sicuro percorso di comprensione"* che non rende *"necessario né possibile procedere ad ulteriori attività interpretative"*, poiché *"neppure alla Corte dei conti, in sede di parifica, è consentito fornire interpretazioni costituzionalmente orientate al fine di inibire l'efficacia di*

una legge, dal significato letterale chiaro ed inequivocabile”.

Nella decisione di parifica e nella relazione allegata alla decisione stessa (Volume II, Capitolo XII, Paragrafo 1.11), la Sezione regionale di controllo ha precisato che l'interpretazione costituzionalmente orientata della l.r. n. 23/2023 si è resa necessaria in quanto *“la lettura combinata dell'articolato normativo e del preambolo non consente (...) di comprendere se l'incremento del fondo previsto dal legislatore regionale è da intendersi quale aggiuntivo, cioè ulteriore e diverso rispetto a quello consentito dall'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dalle leggi statali, oppure se resta confinato nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'amministrazione”.* La prima lettura della norma (previsione di incremento del fondo 2022 diverso e ulteriore rispetto a quello consentito dalle voci di alimentazione del Fondo indicate dall'art. 67 CCNL), ad avviso della Sezione territoriale, renderebbe quest'ultima non conforme a Costituzione, perché *“volta a dettare una disciplina innovativa dell'ordinamento in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, materia che – com'è noto – è riservata al legislatore statale”.* Per eliminare tali incertezze interpretative, detta Sezione ha ribadito la necessità di scegliere, fra più soluzioni astrattamente possibili, quella che rende la disposizione conforme a Costituzione, privilegiando una lettura del citato art. 4 coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione. Tale criterio ermeneutico impone di leggere la norma in esame nel senso di consentire l'incremento del Fondo 2022 in conformità e nei limiti delle previsioni

del CCNL (art. 67) e, laddove prevede la rideterminazione del limite dell'art. 23, co. 2, di subordinarla al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo.

L'attenzione si è spostata, pertanto, sul decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 che - in applicazione dell'art. 4 l.r. n. 23/2023 - ha incrementato il fondo 2022 dell'importo di € 2.077.138,64. La Sezione toscana ha rilevato come tale decreto non faccia cenno a questo tipo di verifiche preliminari, limitandosi a dichiarare che l'incremento del Fondo e la rideterminazione del tetto dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017 sono effettuati *"in attuazione della l.r. 23/2023"*.

3.8. Al fine di superare le obiezioni formulate dalla magistratura contabile, la Regione ha tentato di dimostrare la correttezza degli incrementi disposti con il decreto stesso, in quanto legittimati anche dalle norme del CCNL.

Secondo la ricostruzione prospettata dall'Amministrazione, l'incremento del fondo 2022 trova giustificazione nell'articolo 67, co. 5, lett. a) e b), del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, mentre la legittimazione a rideterminare il limite di cui all'art. 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, deriva dall'articolo 15, co. 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

L'art. 67, co. 5, lett. a) e b), del CCNL 2018 consente agli enti di destinare apposite risorse *"a) alla componente stabile di cui al comma 2, in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale"*; *"b) alla componente*

variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale (...)".

L'articolo 15, co. 5, del CCNL 1999 abilita gli enti - *"in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche"* - a valutare l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività.

La Sezione territoriale ha ritenuto, tuttavia, che la prospettazione dell'Amministrazione non fosse accoglibile perché nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato riscontrato alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né - in relazione alle attività svolte da tale personale - sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazioni finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che - associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche - avrebbero potuto legittimare l'allocazione di risorse aggiuntive sul fondo 2022 e 2016. Inoltre, è stato osservato che il personale di supporto degli organi politici non svolge attività gestionale, né è assegnatario di obiettivi di performance, il che esclude

la possibilità di invocare l'applicabilità dell'art. 67, co. 5, lett. b) del CCNL vigente nel 2022.

Per le suddette motivazioni, i magistrati toscani hanno ritenuto che l'incremento del Fondo 2022 - di importo pari a € 2.077.138,64 - disposto con il decreto n. 12137/2023, non potesse trovare giustificazione nelle norme richiamate dall'Ente (art. 67, co. 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), *“dovendosi, pertanto, ritenere illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL”* e che la rideterminazione del limite dell'art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2017, disposta con il medesimo decreto, non fosse corretta in quanto effettuata in assenza dei presupposti previsti dall'art. 15, co. 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

Alla luce di tali premesse, la Sezione toscana ha affermato che *“le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal Bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata”*.

Per le ragioni esposte, nella decisione n. 165/2023/PARI non sono stati parificati i capitoli del bilancio 2022 che finanziano l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente (cap. 71120 *“retribuzione personale supporto organi politici GR - M/P 0101”* e cap. 13114 *“retribuzione personale supporto organi politici CR - M/P 0101”*).

4. Con la l.r. 31 luglio 2023, n. 32 (pubblicata sul BURT n. 41, parte prima, n. 41 del 2 agosto 2023), il Consiglio regionale toscano ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2022. La Regione si è parzialmente adeguata alle statuizioni della Corte dei conti con

riferimento al risultato di amministrazione che, con l'art. 9 della predetta legge, è stato riaccertato nei termini esposti nella decisione di parifica. Con riguardo ai soli capitoli per i quali è stato presentato il ricorso all'esame, l'Amministrazione ha ritenuto, invece, di non adeguarsi alla decisione di parifica.

5. Con ricorso notificato alla Procura generale della Corte dei conti il 3 agosto 2023 e depositato, in pari data, presso la segreteria di queste Sezioni Riunite, la Regione Toscana ha impugnato il capo della decisione n. 165/2023/PARI che non ha parificato i suddetti capitoli inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici (Giunta e Consiglio).

La Regione Toscana, in via preliminare, afferma il proprio interesse al ricorso, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., sebbene esso sia stato presentato successivamente all'entrata in vigore della legge regionale di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2022.

Va precisato, infatti, che la Regione - con la suddetta l. n. 32/2023, entrata in vigore il 2 agosto 2023, giorno della pubblicazione sul BURT - ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022 in data antecedente alla presentazione del ricorso dinanzi a queste Sezioni riunite.

Sul punto, parte ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare la recente sentenza n. 184 del 2022), alla cui stregua le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti, e quindi non interferiscono tra di loro.

Nel merito, le censure dell'Amministrazione si appuntano sul capo della decisione della Sezione territoriale che non parifica i capitoli di spesa inerenti alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta e del Consiglio regionale, per complessivi € 2.077.138,64.

Contro questo capo della decisione della Sezione territoriale, la Regione articola quattro motivi di ricorso.

5.1. Con un primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce l'erronea applicazione dell'art. 1, co. 5, del D.L. n. 174/2012, per assenza dei presupposti per negare la parificazione, nonché la violazione del D. Lgs. n. 118 del 2011.

Al riguardo, la Regione sottolinea come il limite fissato dall'art. 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017 debba essere inteso come riferito all'ammontare complessivo delle risorse destinate, per l'anno 2016, al trattamento accessorio del personale, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni. In ossequio a tale criterio, secondo la prospettazione di parte ricorrente, la l.r. 23/2023 ha provveduto ad incrementare il Fondo salario accessorio del personale del comparto con risorse già presenti sul bilancio regionale ed utilizzate per le medesime finalità nell'anno 2016, rideterminando del medesimo importo il conseguente limite alla spesa sostenuta a bilancio nell'anno 2016 per gli emolumenti accessori del personale delle strutture di supporto, pari ad €

2.077.138,64 e, a salvaguardia dell'invarianza della spesa, contestualmente si è dunque provveduto alla corrispondente riduzione di tale importo dai capitoli di bilancio dedicati a tale tipologia di spesa.

Per tali motivi, la Regione sostiene che *“il trasferimento delle somme oggetto della mancata parifica dal bilancio regionale al Fondo per le risorse accessorie del personale del comparto Funzioni locali non ha determinato alcun effetto sul saldo finale e non ha inciso sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione, in quanto le risorse erano comunque già stanziare sui relativi capitoli per le medesime finalità e, pertanto, la mancata parifica è illegittima per difetto dei presupposti essenziali del relativo controllo”*.

Di qui l'asserita erronea applicazione dell'art. 1 co. 5, del D.L. n. 174/2012 per assenza dei presupposti per negare la parificazione, unitamente alla violazione del d.lgs. n. 118/2011, nei suoi principi di coerenza, continuità e comparabilità, attendibilità delle scritture contabili, pareggio del bilancio e dell'equilibrio dei sistemi contabili pubblici (*primo motivo di ricorso*), in quanto l'incremento di € 2.077.138,64, oltre che limitato alla sola annualità 2022, è stato attuato mediante il decreto n. 12137/2023, al fine di garantire l'invarianza della spesa.

5.2. Con un secondo motivo di ricorso, la Regione deduce la violazione, da parte della Sezione di controllo Toscana, dei principi espressi dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG.

Parte ricorrente richiama la decisione di parifica della Sezione regionale toscana (n. 165/2023/PARI), nella parte in cui afferma che la rimodulazione del tetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017 *“non può non tenere conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata”*. Secondo parte ricorrente, tale affermazione - oltre a non considerare che nel 2016 la spesa in esame era correttamente imputata al bilancio regionale, in virtù delle previsioni della L.R. n. 1/2009 all'epoca vigenti e mai contestate - non tiene conto dei principi espressi in materia dalla giurisprudenza contabile che, in merito alla determinazione dell'ammontare complessivo del fondo per il trattamento accessorio del personale, con specifico riferimento alla cumulabilità dei fondi dedicati alle varie categorie di lavoratori dipendenti, ha ribadito che, *“nel computo del tetto di spesa previsto dal comma 2, dell'art. 23 del d. lgs. n. 75 del 2017, rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio dall'ente destinate al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo”*.

In particolare, secondo la Regione, l'impugnata decisione di mancata parificazione parziale non considera che nell'anno 2016, nella vigenza delle disposizioni di cui ai capi VI e VII della L.R. n. 1/2009 non contestate, non sarebbe stato possibile appostare sul fondo salario accessorio le risorse relative al trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi politici, pena la violazione del dettato normativo regionale. Dette risorse, come chiarito nella

suddetta deliberazione della Sezione delle Autonomie, concorrono alla determinazione del limite delle risorse di cui all'art. 23, co. 2, del d. lgs n. 75/2017.

5.3. Con il terzo motivo di ricorso, la Regione deduce la violazione e falsa applicazione della l.r. n. 23/2023, in particolare dell'art. 4.

La Regione contesta il ricorso all'interpretazione costituzionalmente orientata e sottolinea la chiarezza e l'univocità di significato della disposizione dettata dall'articolo 4 (letta in combinato disposto con i punti 3, 4 e 5 del Preambolo), che non ammette il ricorso a tale canone ermeneutico.

Secondo parte ricorrente, la decisione di parifica, nella parte in cui effettua un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, *"in assenza di un carattere oscuro ed ambiguo della normativa, è errata perché determina la disapplicazione del chiaro ed univoco disposto regionale, così violando la competenza legislativa regionale costituzionalmente garantita"*.

Alla luce della chiarezza del dettato normativo, l'Amministrazione contesta le censure mosse dalla Sezione toscana al decreto dirigenziale n. 12137/2023, che si limita a dare puntuale applicazione a quanto previsto dalla l.r. 23/2023.

5.4. Con il quarto motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione art. 15, co. 5, del CCNL Regioni-Autonomie locali del 1.4.1999 e dell'art. 67, co. 5, lett. a) e b) del CCNL 2016/2018.

La Regione ritiene che gli incrementi disposti con il decreto dirigenziale n. 12137/2023 siano legittimati anche dalle norme del

CCNL.

Secondo la ricostruzione prospettata dall'Amministrazione, l'incremento del fondo 2022 trova giustificazione nell'articolo 67, co. 5, lett. a) e b), del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, mentre la legittimazione a rideterminare il limite di cui all'art. 23, co. 2, del d.lgs. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, deriva dall'articolo 15, co. 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

Alla luce di tali motivi, in accoglimento del ricorso, la Regione chiede a queste Sezioni riunite di annullare o riformare la deliberazione n. 165/2023 della Sezione di controllo Toscana, nella parte in cui non parifica i capitoli di spesa di cui si è detto.

6. In data 7/11/2023, la Procura generale ha depositato memorie conclusionali ai sensi dell'art. 127, co. 2, c.g.c.

6.1. La Procura generale eccepisce, in via pregiudiziale e con rilievo assorbente, il difetto di interesse al ricorso e, nel merito, chiede il rigetto del ricorso con conferma della decisione impugnata.

Con riferimento alla carenza di interesse al ricorso, la Procura evidenzia la diversità tra la vicenda in esame e quella scrutinata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184/2022, con cui la Corte si è pronunciata sul conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione siciliana.

Innanzitutto, la Procura generale sottolinea come, nel caso da cui ha avuto origine l'anzidetta pronuncia della Corte costituzionale, il ricorso a queste Sezioni riunite fosse stato presentato dalla Procura stessa e non dall'Amministrazione regionale. Pertanto, il tema della

permanenza del potere giurisdizionale di queste Sezioni riunite non poteva essere disgiunto dalla tutela delle prerogative dell'Organo requirente nel giudizio di parificazione.

Inoltre, la Procura evidenzia come nel presente giudizio la sequenza degli atti sia diversa: non vi è, infatti, alcuna sopravvenienza della legge regionale di approvazione del rendiconto rispetto alla presentazione del ricorso che, anzi, è stato presentato dalla Regione il giorno successivo all'entrata in vigore della legge stessa. Nella fattispecie all'esame, pertanto, non vi è stata alcuna sopravvenienza: o meglio, è il ricorso l'atto sopravvenuto alla legge regionale. In sintesi, è la stessa Regione che, deliberatamente, ha deciso di cristallizzare con legge le risultanze del giudizio di parificazione, salvo poi, impugnare quelle stesse risultanze, notificando il ricorso ai sensi dell'art. 11, co. 6, c.g.c.

Osserva la Procura come la presentazione di un ricorso in sede giurisdizionale avverso la decisione di parifica sia finalizzata ad una rimeditazione dei profili critici della deliberazione, affinché questi possano essere recepiti nella legge di approvazione del rendiconto. È, invece, di tutta evidenza, che, una volta promulgata la legge di approvazione del rendiconto, gli esiti dell'eventuale giudizio di impugnazione della decisione di parifica mai potrebbero impattare sulla legge regionale ormai vigente.

La Procura sottolinea, quindi, la contraddittorietà della condotta serbata dall'Amministrazione regionale, che, da un lato, ha chiesto tutela giurisdizionale alle Sezioni riunite, impugnando i capi della

decisione di parifica ritenuti erronei e, dall'altro, ha cristallizzato la situazione approvando con legge il rendiconto, *“così chiudendo la porta ad ogni eventuale adeguamento alle disposizioni del giudice contabile”*.

Secondo la Procura, parte ricorrente, mediante l'approvazione per legge del rendiconto, ha già manifestato la volontà di non volersi conformare al giudizio espresso dalla Sezione regionale della Corte dei conti, *“sicché nessuna utilità potrebbe essere tratta da una decisione nel merito del presente giudizio”*.

Ne deriva l'inammissibilità del ricorso per carenza (originaria) di interesse da parte della Giunta regionale che, per effetto del vaglio positivo del Consiglio regionale legiferante sul bilancio da essa predisposto, ha consumato ogni facoltà di reazione.

6.2. Nel merito, la Procura generale sottolinea come non siano ravvisabili profili di contraddittorietà tra la decisione di parifica n. 243/2022 relativa al rendiconto 2021 e quella oggi all'esame (n. 165/2023, relativa al rendiconto 2022), stante la chiara diversità tra le situazioni sottostanti.

Con riguardo al rendiconto 2022, infatti, il decreto n. 12137/2023, con cui è stata data esecuzione alla l.r. n. 23/2023, ha disposto un incremento di risorse - poiché il Fondo è cresciuto di € 2.077.138,64 e, in pari misura, è stato aumentato il limite 2016 (passando da € 28.689.267,00 a € 30.766.405,64) - in carenza delle verifiche di compatibilità richieste dalla legge e dal CCNL. Il tutto in direzione del tutto opposta rispetto a quanto operato dalla stessa Amministrazione regionale con riferimento al rendiconto 2021, che è stato parificato con

“una minore spesa annuale di circa 1,9 milioni di euro”, con beneficio per i saldi e per il risultato di amministrazione della stessa Regione.

6.3. Con riferimento alla violazione da parte della Sezione di controllo Toscana dei principi espressi dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG, la Procura ritiene che il ragionamento della ricorrente, estrapolato dalla citata deliberazione, muova *“dall’erroneo presupposto che le maggiori risorse stanziare a bilancio per il salario accessorio del personale di staff avrebbero potuto alimentare il Fondo 2016”*.

6.4. Con riguardo all’asserita violazione dell’art. 4 della l.r. n. 23/2023, la Procura ricorda che la legge regionale non potrebbe allocare nel Fondo del salario accessorio risorse aggiuntive, rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, senza violare l’art. 117, co. 2, lett. l) Cost. e richiama l’esigenza di rispettare il limite dell’art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2017.

La Procura sottolinea, inoltre, l’impossibilità di invocare gli artt. 67, co. 5, lett. b) del CCNL 2016/2018 e 15, co. 5, del CCNL Regioni-Autonomie locali del 1° aprile 1999, in quanto non sussistono i presupposti per la loro applicazione.

6.5. Per i suddetti motivi, la Procura generale eccepisce, in via pregiudiziale e con rilievo assorbente, il difetto di interesse al ricorso e, nel merito, chiede il rigetto del ricorso con conferma della decisione impugnata.

7. Per completezza, si dà atto che, in data 10 novembre 2023, la Regione Toscana ha depositato memoria difensiva, ai sensi dell’art.

126 CGC, nella quale ha sostanzialmente ribadito le censure e le conclusioni già articolate nel ricorso.

Sotto il profilo dell'interesse ad agire, in aggiunta alle osservazioni già formulate nel ricorso introduttivo, l'Amministrazione segnala che, in ossequio agli indirizzi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184/2022, ha accantonato direttamente sui capitoli di pertinenza del Fondo salario accessorio (Capitolo 71107 del bilancio di previsione finanziario 2023/2025) la somma di € 2.077.138,64, rendendo l'importo indisponibile alla contrattazione, in via prudenziale e in attesa della pronuncia di queste Sezioni riunite in speciale composizione (cfr. punto 6 decreto n. 16534 del 27 luglio 2023, doc. 23 allegato alla memoria). Anche per tale motivo la Regione ritiene incontestabile la permanenza dell'interesse alla pronuncia sul ricorso proposto.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 22 novembre 2023.

DIRITTO

8. Ritiene, anzitutto, il Collegio che l'eccezione di inammissibilità per carenza (originaria) di interesse al ricorso, formulata dalla Procura generale, debba essere disattesa per le ragioni di seguito esposte.

A sostegno di tale eccezione, la Procura afferma che *“la presentazione di un ricorso in sede giurisdizionale avverso la decisione di parifica è finalizzata ad una rimediazione dei profili critici della deliberazione, affinché questi possano essere recepiti nella legge di approvazione del rendiconto”*, mentre, una volta promulgata la legge di approvazione del

rendiconto, *“gli esiti dell’eventuale giudizio di impugnazione della decisione di parifica mai potrebbero impattare sulla legge regionale ormai vigente”*.

Tale argomento non persuade.

Con la recente sentenza n. 184/2022, la Corte costituzionale ha affermato il principio della permanenza della giurisdizione contabile anche in caso di approvazione del rendiconto con legge regionale. Segnatamente, la Corte costituzionale ha chiarito che *“la configurazione della decisione di parifica (...) induce a escludere che l’adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell’assemblea regionale possa costituire ostacolo all’emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell’impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti”* (cfr. sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto).

Ad analoghe conclusioni sono pervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione (ordinanza 9/01/2023, n. 304), laddove hanno affermato che il controllo riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche *“non si può arrestare per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio”*.

Tale principio è stato affermato dalla Corte costituzionale, e ribadito dalle Sezioni Unite, in un caso in cui l’approvazione del rendiconto era avvenuta dopo la presentazione del ricorso dinanzi a queste Sezioni riunite ma, ad avviso del Collegio, deve essere mantenuto

fermo anche nel caso inverso, in cui sia l'approvazione del rendiconto a precedere il ricorso.

Ciò in ragione del fatto che *“le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti”* (Corte cost., sentenza n. 72/2012, punto 2.2 del *Considerato in diritto*). Infatti, *“l’una consiste nel controllo politico da parte dell’assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell’esecutivo, illustrate nel rendiconto, l’altra nel controllo di legittimità/regolarità (la validazione) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria”* (Corte cost., sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del *Considerato in diritto*).

Al riguardo, il Collegio osserva che l'esito del giudizio di parifica produce un effetto conformativo non già sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, bensì un effetto conformativo indiretto nel senso di impegnare l'Amministrazione a porre rimedio alle situazioni di irregolarità accertate in sede di assestamento e a provvedere adeguatamente per assicurare il rispetto della copertura. La decisione di parifica, quindi, non determina alcun obbligo giuridico di modificare la legge di rendiconto eventualmente approvata ma si riflette sugli obblighi di assestamento e sulla legittimità delle coperture previste, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 250/2013 e n. 184/2022).

Deve, dunque, ribadirsi che *“oggetto specifico della decisione delle Sezioni*

riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento” (sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto), sicché la promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto non è idonea a costituire un ostacolo all’emanazione della decisione nel giudizio di parificazione del rendiconto, né tantomeno nel giudizio dinanzi a queste Sezioni riunite.

Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l’esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018).

La Procura generale ha sottolineato le differenze sussistenti tra il caso in esame e quello da cui ha tratto origine la sentenza n. 184/2022. La vicenda siciliana è stata connotata, secondo la Procura, dalla *“non coincidenza tra soggetto ricorrente (il PM interveniente necessario nell’interesse della legge) e Amministrazione controllata, sicché il tema della permanenza del potere giurisdizionale nel Giudice dell’impugnazione non poteva essere disgiunto dalla tutela delle prerogative dell’Organo requirente nel giudizio di parificazione”*.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che le differenze tra la vicenda siciliana e il caso in esame, pur sussistenti, non siano tali da giustificare una

soluzione diversa da quella delineata dalla sentenza n. 184/2022.

Sarebbe arduo, infatti, sostenere che in caso di approvazione della legge regionale in pendenza del termine per ricorrere dinanzi a queste Sezioni riunite solo la Procura manterrebbe, a tutela delle sue prerogative, il potere di impugnativa, mentre tale potere andrebbe negato all'Amministrazione. Una tale interpretazione appare in contrasto con i principi espressi dalla Corte costituzionale nelle suddette pronunce e, peraltro, presenterebbe profili di incostituzionalità per violazione del principio di parità delle parti (art. 111, co. 2, Cost.) e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 Cost. e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Tale lettura trova conferma nella sentenza 8 maggio 2023, n. 89 (punto 4.7 del *Considerato in diritto*), nella quale la Corte costituzionale ha ribadito l'esigenza del rispetto della garanzia della tutela "*assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.*" (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce delle sezioni regionali di controllo suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati, in coerenza con il carattere soggettivo della giurisdizione.

Permane, pertanto, l'interesse a ricorrere - e il potere giurisdizionale delle Sezioni riunite sulla parificazione del rendiconto regionale - anche in caso di approvazione legislativa del rendiconto. Tale soluzione vale a prescindere dal soggetto (Regione/Procura generale) che esercita il potere di impugnativa.

La Procura sostiene, inoltre, che "*la Regione, mediante l'approvazione*

(del rendiconto) *per legge ha dichiarato, in advance, di non volersi conformare al giudizio espresso dalla Sezione regionale della Corte dei conti, sicché nessuna utilità potrebbe essere tratta da una decisione nel merito del presente giudizio*".

Ad avviso del Collegio, la previa approvazione del rendiconto non configura, tuttavia, una violazione del divieto di *venire contra factum proprium* che incide sull'interesse ad agire.

Queste Sezioni riunite ritengono, infatti, che permanga l'interesse dell'Amministrazione ad ottenere dai giudici contabili un accertamento *"sulla conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e (...) ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica"*, in vista delle ricadute che tale accertamento può avere sui successivi documenti contabili che alimentano il ciclo di bilancio.

È chiaro che suscita perplessità la scelta dell'Amministrazione di approvare con legge il rendiconto e poi di procedere, come nel caso di specie, alla impugnazione, sia pure *in parte qua*, della decisione di parifica. È altrettanto chiaro, tuttavia, che nel caso in cui la Regione proceda ugualmente ad approvare tale legge, ciò non preclude l'impugnazione della decisione di parifica - né da parte dell'Ente, né tantomeno da parte della Procura - ma espone l'Ente, in caso di mancata "validazione" da parte della magistratura contabile, al rischio di censure di incostituzionalità della legge di approvazione del rendiconto o delle successive leggi di bilancio costruite su risultati di amministrazione difformi da quanto accertato dalla Corte dei conti.

In questi termini si è espressa la Corte costituzionale: *“se l’ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un’eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali”* (sentenza n. 184/2022, punto 5.2 del Considerato in diritto).

Il ricorso in esame conferma che sussiste interesse della Regione a rimuovere dall’ordinamento una statuizione di mancata parifica che potrebbe inficiare la legittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto o delle successive leggi di bilancio, sicché l’approvazione legislativa del rendiconto non fa venire meno l’interesse ad agire da parte dell’Amministrazione.

Peraltro, con memoria del 10 novembre 2023, la Regione Toscana ha dichiarato di avere accantonato direttamente sui capitoli di pertinenza del Fondo salario accessorio (Capitolo 71107 del bilancio di previsione finanziario 2023/2025) la somma di € 2.077.138,64, rendendo l’importo indisponibile alla contrattazione, in via prudenziale e in attesa della pronuncia di queste Sezioni riunite (cfr. punto 6 decreto n. 16534 del 27 luglio 2023, doc. 23 allegato alla memoria).

Tale circostanza conferma l'interesse dell'Amministrazione alla pronuncia sul ricorso in esame.

Alla luce delle osservazioni che precedono, il Collegio ritiene che l'atto legislativo di approvazione del rendiconto non privi la Regione dell'interesse a ricorrere.

9. Disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, ad avviso del Collegio, la questione di diritto devoluta con il mezzo in esame postula che venga sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4 (rubricato "*Fondo salario accessorio*") della l.r. 19 maggio 2023, n. 23 (recante "*Disposizioni in materia di personale delle strutture di supporto agli organi politici. Abrogazione della L.R. n. 2/2023, reviviscenza di talune disposizioni e modifiche alla L.R. n. 1/2009*"), nonché dei punti 3, 4 e 5 del Preambolo della predetta legge, Preambolo che costituisce, ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l.r. n. 55/2008, parte integrante del testo normativo.

9.1. Come è stato anticipato, la Sezione territoriale ha fondato la mancata parifica dei capitoli di spesa inerenti al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici (Giunta e Consiglio regionale) su un'interpretazione costituzionalmente orientata delle suddette disposizioni della l.r. n. 23/2023.

Segnatamente, la Sezione regionale di controllo per la Toscana afferma che tale interpretazione costituzionalmente orientata si sia resa necessaria a causa dell'ambiguità generata dalla lettura del combinato disposto dell'art. 4 e dei punti 3, 4, e 5 del Preambolo, poiché il predetto articolo si limita a prevedere che "*per l'anno 2022 il*

fondo del salario accessorio del personale del comparto è incrementato dell'ammontare corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale delle strutture di supporto agli organi di governo della Regione, agli organismi politici del Consiglio regionale e alle segreterie dei gruppi consiliari sostenuta per tale finalità nell'anno 2016, e, in ogni caso, nel limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, al fine di garantire l'invarianza della spesa", mentre il punto n. 5 del Preambolo aggiunge che "l'incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all'anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017".

Secondo la Sezione territoriale, la lettura combinata dell'articolato normativo e del preambolo non consente, tuttavia, di comprendere se l'incremento del fondo previsto dal legislatore regionale sia da intendersi quale "aggiuntivo", cioè ulteriore e diverso rispetto a quello consentito dall'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 e dalle leggi statali, oppure se resti confinato nell'ambito degli spazi di incremento del fondo previsti da questi ultimi (CCNL e legge statale) e non ancora utilizzati dall'Amministrazione. Nell'economia del ragionamento della Sezione territoriale, la prima lettura della norma (previsione di incremento del fondo 2022 diverso e ulteriore rispetto a quello consentito dalle voci di alimentazione del Fondo indicate dall'art. 67 CCNL) renderebbe quest'ultima non conforme a Costituzione, perché volta a dettare una disciplina innovativa dell'ordinamento in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici, materia che -

com'è noto - è riservata al legislatore statale.

Per eliminare tali dubbi e incertezze di lettura, la Sezione toscana si è avvalsa del canone ermeneutico che impone all'interprete di scegliere, fra più soluzioni astrattamente possibili, quella che rende la disposizione conforme a Costituzione.

Per questo motivo, la Sezione territoriale, *“tra le varie letture possibili dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023”*, ha ritenuto di privilegiare, in via interpretativa, *“quella coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione delineato dall'art. 117 co. 2 lett. l) Cost., che impone di leggere la norma, laddove prevede di incrementare il Fondo 2022, nel senso di consentire tale incremento in conformità e nei limiti delle previsioni del CCNL (art. 67) e, laddove prevede la rideterminazione del limite dell'art. 23 comma 2, di subordinarla al rispetto dei limiti di incremento del fondo consentito nel 2016, sulla base della normativa vincolistica e di CCNL vigente a quel tempo”*.

Muovendo da queste premesse, la Sezione toscana ha rilevato come il decreto n. 12137 del 7 giugno 2023 - che, in applicazione dell'art. 4 l.r. n. 23/2023, ha incrementato il fondo 2022 dell'importo di € 2.077.138,64 - non contenga alcun cenno alle suddette verifiche preliminari. Tale decreto si limita, infatti, a dichiarare che l'incremento del Fondo e la rideterminazione del tetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017 sono effettuati *“in attuazione della l.r. 23/2023”*. Tali motivazioni hanno indotto la Sezione regionale a ritenere illegittimo l'incremento del Fondo 2022 - di importo pari a € 2.077.138,64 - disposto con il decreto n. 12137/2023, in quanto

finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL e che anche la rideterminazione del limite dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, disposta con il medesimo decreto, sia da ritenere non corretta, poiché effettuata in assenza dei presupposti previsti dalle disposizioni statali e contrattuali vigenti nel 2016.

Ciò rileva in sede di parifica, secondo la Sezione territoriale, in quanto *“le risorse utilizzate per finanziare l'incremento del fondo sono state prelevate dal bilancio gravandolo di una spesa ingiustificata, di importo pari a euro 2.077.138,64”*. Di qui la decisione di non parificare i capitoli del bilancio 2022, che finanziano l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale di supporto organi politici.

9.2. Contrariamente a quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo, il Collegio ritiene, tuttavia, che il tenore letterale delle suddette disposizioni sia tale da non consentire all'interprete di ricavarne un significato conforme alla Costituzione.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale poggia sul fatto che, ad avviso di queste Sezioni riunite, una simile interpretazione *“adeguatrice”*, pur muovendo da premesse condivisibili, non possa essere praticata, in ragione della sua contrarietà al dato testuale.

Come è stato detto, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 dispone, per l'anno 2022, l'incremento del fondo del salario accessorio in misura corrispondente alla spesa per l'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di supporto agli

organi politici sostenuta nel 2016 *“e, in ogni caso, nel limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (...), al fine di garantire l’invarianza della spesa”*.

Dalla piana lettura di tale disposizione emerge con nitore come il legislatore regionale abbia disposto l’incremento del Fondo del salario accessorio senza lasciare spazio ad alcun tipo di verifica ulteriore. I punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo avvalorano tale conclusione. Segnatamente, il punto n. 3 afferma espressamente che *“in ossequio (...) al costante e consolidato orientamento delle diverse sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (...), nonché della sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG (...), nel computo del tetto di spesa di cui al sopracitato articolo 23, comma 2, rientrano tutte le risorse utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per il trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall’origine e dall’allocazione contabile delle risorse a tal fine destinate, ovvero sia le risorse tratte dai fondi per la contrattazione integrativa, sia le risorse poste direttamente a carico del bilancio delle singole amministrazioni”*. Ciò spiega il senso dell’affermazione contenuta nel successivo punto n. 5, a mente del quale, *“nel rispetto del principio di invarianza della spesa, si rende necessario, per l’anno 2022, provvedere all’incremento del fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale al fine di ricondurre la spesa complessiva destinata al trattamento accessorio del personale non dirigenziale entro i limiti definiti dall’articolo 23, comma 2, del D. Lgs. 75/2017. L’incremento del fondo avviene a parità di spesa complessiva relativa all’anno 2016, concorrendo alla determinazione del limite di cui*

all'articolo 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, in coerenza con quanto previsto nelle deliberazioni della Corte dei conti sopracitate".

Alla luce della chiarezza del dato normativo, il Collegio ritiene che il suddetto decreto n. 12137/2023 si sia limitato a dare attuazione ad una volontà incrementativa manifestata in maniera inequivocabile dal legislatore regionale, sulla base di valutazioni compiute a monte dal legislatore stesso.

Al riguardo, queste Sezioni riunite ritengono che l'attività interpretativa giudiziale, ivi inclusa quella adeguatrice, sia segnata dal *"limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa"* (cfr. Cass. S.U., 28 gennaio 2021, n. 2061, che richiama Cass., S.U., 11 luglio 2011, n. 15144; Cass., S.U., 22 giugno 2018, n. 16957; Cass., S.U., 31 ottobre 2018, n. 27755).

9.3. Esclusa, per le ragioni esposte, la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia per oggetto, poiché essa riguarda ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (cfr. sentt. n. 244 del 1995, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 213 del 2008, punto 4 del *Considerato in diritto*), sia per parametro, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

Tale legittimazione, infatti, è stata estesa dapprima ai contrasti con le norme costituzionali sull'equilibrio e sui limiti all'indebitamento degli enti sub-statali (artt. 97, co. 1, e 119 Cost.; cfr. sent. n. 181 del 2015, spec. punti n. 6.2 e n. 6.3 del *Considerato in diritto*) e, successivamente, alla violazione dei parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, sia pure alle condizioni precisate dalla stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. n. 196 del 2018, spec. punto 2.1.1 del *Considerato in diritto*; n. 138 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 244 del 2020, spec. punto 3.1.1 del *Considerato in diritto*).

La sentenza n. 253/2022 costituisce ulteriore conferma della giurisprudenza costituzionale, ormai consolidata, in ordine all'ampliamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi regionali, non soltanto in riferimento a parametri attinenti agli equilibri finanziari ma anche a norme costituzionali sul riparto delle competenze.

Alla luce di tale evoluzione giurisprudenziale, la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, può evocare parametri diversi da quelli posti a presidio degli equilibri finanziari, che attengono al riparto di competenze qualora la loro lesione si rifletta sull'attività svolta in sede di parifica (in questo senso si è espressa la Corte costituzionale anche nelle sentenze n. 196/2018 e n. 138/2019).

In sintesi, il percorso argomentativo seguito dai giudici contabili rimettenti e accolto dalla Corte costituzionale dimostra che, qualora fossero stati parificati i capitoli del bilancio in applicazione delle

norme denunciate, le Sezioni regionali avrebbero validato un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio (cfr. sentt. n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del *Considerato in diritto*; n. 146 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, in casi del genere, al giudice contabile non resta che sollevare la questione trovandosi, in sede di giudizio di parificazione, ad accertare il risultato di amministrazione sulla base dell'applicazione di una legge che precluderebbe il diniego di parifica in relazione a quelle disposizioni rivolte ad ampliare illegittimamente la capacità di spesa della Regione.

È quindi l'interesse costituzionale a controllare la legittimità della legislazione di spesa a indurre all'ampliamento della legittimazione del giudice contabile, che non potrebbe altrimenti portare a pieno compimento il sindacato ad esso affidato in sede di parifica. Tale sindacato deve, infatti, necessariamente estendersi al presupposto giuridico della spesa rendicontata asseritamente incostituzionale.

Il sindacato in sede di parifica non è limitato, pertanto, ad una mera verifica delle scritture contabili ma va esteso alla regolarità dei titoli legittimanti la spesa - e, quindi, alla legittimità costituzionale delle leggi di spesa presupposte - nella misura in cui tale estensione risulti strettamente pregiudiziale ai fini della parificazione, e cioè alla validazione della correttezza del risultato di esercizio e delle relative coperture.

In questa prospettiva, l'accertamento della veridicità e della legittimità dei conti svolto in sede di parifica non può non interessare

incidentalmente la legittimità del titolo legislativo che ha generato la posta di spesa, determinando effetti peggiorativi sul saldo.

In definitiva, il giudice contabile è legittimato a sollevare questione di costituzionalità sul titolo legislativo di spesa, quando ciò sia pregiudiziale alla verifica della legittimità/regolarità del saldo.

9.4. Tirando le fila del discorso, nella fattispecie, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 ha disposto un incremento del fondo del salario accessorio pari a € 2.077.138,64 e, in pari misura, è stato aumentato il limite 2016 (passando da € 28.689.267,00 a € 30.766.405,64). Le risorse utilizzate per finanziare l'incremento sono state prelevate dal bilancio, gravandolo di una spesa pari a € 2.077.138,64, con effetti peggiorativi sul saldo. Dalla legittimità costituzionale del titolo legislativo che ha generato tale posta di spesa dipende la "validazione" del risultato di amministrazione e delle relative coperture.

Non potendo disapplicare la norma di legge presupposta alla partita di spesa rispetto alla validazione del saldo - considerata, inoltre, l'inconfigurabilità, nel caso di specie, di un'interpretazione adeguatrice della stessa - queste Sezioni riunite sono tenute a sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 4, nella misura in cui tale disposizione produce effetti anche contabili; diversamente, si troverebbero a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.

9.5. Sul piano della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene che l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 sia illegittimo, anzitutto, in quanto invasivo della sfera di competenza statale

esclusiva in materia di «*ordinamento civile*», poiché dispone un incremento del Fondo per il salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione del fondo stesso previste, tassativamente, dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. l) della Costituzione.

La legge regionale n. 23/2023 non può, dunque, allocare nel fondo del salario accessorio risorse aggiuntive rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, pena la violazione dell'art. 117, co. 2 lett. l) Cost.

La disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale e della loro erogazione è riservata a leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste leggi fanno rinvio.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, infatti, *«a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (...) sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014)»* (sentenza n. 175 del 2017). Essa, pertanto, *«è retta dalle disposizioni del Codice civile e dalla contrattazione collettiva»* (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia (artt. 2 e 45 del d. lgs. n. 165/2001).

Come è stato precisato dalla Corte costituzionale, *“la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione (...) è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. A essi vanno ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attribuitivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”* (cfr. Corte cost., sentenza n. 196/2018, punto 2.1.2. del *Considerato in diritto*).

Appare, pertanto, evidente l’illegittimità dell’iniziativa del legislatore toscano che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell’art. 81, co. 3, Cost., in quanto relativa ad un incremento del Fondo del salario accessorio disposto senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza statale esclusiva in materia di *«ordinamento civile»*.

Nel caso di specie, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile da parte della Regione ha determinato una dinamica espansiva della spesa di personale mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio disposto al di fuori delle ipotesi contemplate dalla normativa statale e dalla contrattazione collettiva, uniche fonti legittimate a intervenire nella materia *de qua*.

Ciò ha determinato un illegittimo aumento della spesa per il

personale regionale. Non sarebbe, pertanto, possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa, senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale. Ove, infatti, tali titoli legislativi di spesa fossero dichiarati costituzionalmente illegittimi, la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell'art. 81, co. 3, Cost. Pertanto, la Sezione si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto.

L'illegittimità della disposizione di cui all'art. 4 della l.r. n. 23/2023 per invasione della materia "*ordinamento civile*" determina, pertanto, la violazione dell'obbligo di copertura ai sensi dell'art. 81, co. 3, Cost., letto in combinato disposto con l'art. 119, co. 4, Cost., in quanto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio è stato disposto da una fonte non legittimata, al di fuori del solco tracciato dagli istituti previsti dalla disciplina statale e dalla contrattazione collettiva alla quale le norme statali rinviano.

La lesione della sfera riservata alla potestà legislativa si traduce anche nella violazione degli artt. 97, co. 1, e 119, co. 1, Cost., in quanto determina una dinamica espansiva della spesa di personale, che altera la consistenza del risultato di amministrazione, incrementando indebitamente le poste passive del bilancio. La violazione del riparto di competenze legislative, pertanto, incide negativamente sugli equilibri di bilancio. In particolare, tale violazione incide, nel caso di specie, su un aggregato di spesa che, come ricordato dalla Corte costituzionale, è spesso all'origine di fattispecie perturbative degli equilibri di bilancio.

In definitiva, la normativa censurata, invadendo una materia di competenza esclusiva statale, realizza una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dagli artt. 81, 97 e 119 Cost.

L'illegittimità costituzionale delle suddette norme si può apprezzare anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Le norme regionali censurate - nella misura in cui stabiliscono un incremento del fondo salario accessorio del personale, in violazione dell'art. 117, secondo co., lettera l), Cost. - incidono sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Le suddette disposizioni regionali, pertanto, si pongono in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto determinano un'ingiustificata disparità di trattamento tra personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana e quello delle altre Regioni. La violazione dell'art. 81 Cost. rileva, inoltre, anche in combinato disposto con il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, nonché con il connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, co. 5, d.lgs. n. 165/2001).

In sintesi, le censurate disposizioni regionali violano, in primo luogo, la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nelle materie

“ordinamento civile” (art. 117, secondo co., lettera l, Cost.), con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost. e sui parametri di cui agli artt. 3 e 36 Cost.

Pertanto, il Collegio, in caso di applicazione della suddetta normativa regionale, si troverebbe nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa la cui copertura è stata individuata nell’incremento delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con il riparto di competenze fissato dall’art. 117 Cost.

9.6. Mette conto evidenziare che il legislatore statale, intervenendo sulla materia in esame (art. 3, co. 1, d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74), ha stabilito che *“le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l’articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all’articolo 27 del medesimo decreto legislativo (...)”*.

L’intervento legislativo statale, volto a consentire una deroga, *pro-futuro*, alla regola generale dell’imputazione del trattamento accessorio dei dipendenti a carico del Fondo, conferma indirettamente, con tutta evidenza, il difetto di legittimazione del legislatore regionale a disciplinare la materia e la necessità di rispettare la regola generale dell’imputazione al Fondo, per il periodo antecedente all’entrata in vigore del d.l. 44/2023.

Al riguardo, la ricorrente sostiene che *“la lettura della relazione illustrativa di accompagnamento al d.l. 44/2023 evidenzia, in maniera incontrovertibile, l’intendimento del Legislatore nazionale di dare una sorta*

di interpretazione autentica, potendosi attribuire alla disposizione approvata una valenza dichiarativa, di conferma – e non certo di primo riconoscimento – dell'applicabilità dell'art. 14 del decreto lgs 165/2001 anche al contesto degli ordinamenti regionali". A sostegno di tale impostazione, parte ricorrente richiama la Relazione illustrativa, nella quale si legge che il co. 1 dell'art. 3 "estende espressamente anche alle Regioni la possibilità di applicare la previsione normativa di cui all'articolo 14, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. L'intervento si rende necessario in quanto si è rilevato una disomogenea valutazione di tale fattispecie da parte delle sezioni regionali per il controllo della Corte dei conti, che talvolta – in assenza di una espressa previsione normativa – non ha riconosciuto tale possibile applicazione ai livelli di governo regionale (...)". Tale argomento disvela, secondo la Regione, la chiara ratio legis sottesa all'intervento normativo: "risolvere, con efficacia dichiarativa, di conferma della piena applicabilità dell'articolo 14 del d.lgs. 165/2001 alle regioni, la querelle comunque determinatasi anche dalle difformi interpretazioni delle diverse sezioni regionali della Corte dei conti, proprio in ordine a tale applicabilità". Ad avviso del Collegio, tale impostazione non può essere condivisa, in quanto nella fattispecie non sussistono le condizioni che consentono di qualificare l'art. 3, co. 1, d.l. n. 44/2023 come norma di interpretazione autentica.

Trattasi, infatti, di una qualificazione delicata per le conseguenze che ne derivano, che deve trovare un sicuro ancoraggio nel testo della disposizione. In assenza di indici che depongano in modo univoco in tal senso, pertanto, va ribadito il carattere innovativo di tale

disposizione *ex art.* 11 delle disp. att. del Codice civile.

Nel caso di specie - pur non essendo ritenuto, di per sé, dirimente - non sussiste il requisito formale dell'auto qualificazione della norma come di interpretazione autentica. Difetta, in particolare, la previsione che una determinata disposizione debba essere interpretata in un certo senso.

Rilievo dirimente ai fini del carattere innovativo assume, ad avviso del Collegio, il tenore letterale dell'art. 3, co. 1, del d.l. n. 44/2023, che si limita a prevedere la possibilità per le Regioni di applicare l'art. 14 del d. lgs. n. 165/2001.

Del resto, anche dalla Relazione illustrativa stessa traspare il carattere innovativo della disposizione, allorquando essa afferma che il co. 1 dell'articolo 3 *"estende espressamente anche alle Regioni la possibilità di applicare la previsione normativa di cui all'articolo 14"*: non avrebbe senso, infatti, estendere alle Regioni una disciplina ritenuta ad esse già applicabile.

Queste Sezioni riunite non rinvencono, nel caso di specie, elementi che consentano di qualificare l'art. 3, co. 1, del d.l. n. 44/2023 come norma di interpretazione autentica.

Le argomentazioni sinora svolte inducono il Collegio a sollevare questione di legittimità costituzionale anche delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, per le ragioni di seguito esposte.

10. Per effetto della riserva costituzionale, la possibilità di incrementare il Fondo del salario accessorio, destinato a finanziare gli istituti contrattuali applicati in sede di contrattazione decentrata,

soggiace, in base all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, ad un doppio limite: il primo, di carattere preliminare, come è stato detto, consiste nell'obbligo di rispettare i vincoli del CCNL (per il comparto, v. art. 67 CCNL siglato in data 18 maggio 2018) e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito. Il secondo vincolo, che si aggiunge al primo, condizionando la possibilità e la misura dell'incremento del Fondo stesso, è costituito dall'obbligo di rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2017.

Il tetto previsto dalla suddetta disposizione, ispirato alla finalità di contenere le spese per il salario accessorio, costituisce un limite invalicabile ed è determinato nella misura dell'ammontare complessivo delle risorse destinate dall'Ente, nel 2016, al trattamento accessorio del personale.

La Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 23, co. 2, d. lgs. n. 75/2017 contiene un principio di coordinamento della finanza pubblica e quindi un'eventuale legge regionale che prevedesse incrementi del fondo in deroga al limite dell'art. 23, co. 2, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. (cfr. *ex multis* sentenze Corte cost. n. 212/2021, n. 20/2021 e n. 191/2017).

La Sezione regionale toscana ha ritenuto che "*l'invarianza della spesa*" correlata all'incremento del Fondo 2022, disposto ai sensi dell'art. 4 l.r. n. 23/2023, non debba essere garantita rispetto all'importo complessivo erogato in concreto nel 2016 al personale dipendente

della Regione, a titolo di trattamento accessorio, a carico del bilancio e del Fondo - sulla base della l.r. n. 1/2009 - bensì rispetto all'importo teorico "correttamente erogabile" a carico del bilancio e del Fondo, nel 2016, sulla base della legge statale e del CCNL (ai quali l'art. 117 Cost. ha riservato la disciplina della materia) a quel tempo vigenti. Ciò perché, secondo il ragionamento della Sezione territoriale, *"la rimodulazione del tetto dell'art. 23 co. 2, effettuata a legislazione vigente - a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del d.l. 44/2023, che ha indirettamente confermato la competenza legislativa esclusiva del legislatore statale in materia di trattamento economico - non può non tener conto dell'erronea imputazione del trattamento accessorio a carico del bilancio e dell'incremento ingiustificato della spesa di personale che da tale imputazione era derivata, per effetto di norme regionali (l.r. n. 1/2009) adottate in assenza di competenza legislativa in materia"*.

Anche in questo caso, queste Sezioni riunite, pur condividendo le premesse della Sezione regionale di controllo, ritengono che l'esclusione dal tetto 2016 dell'importo erogato in concreto sulla base della l.r. n. 1/2009 debba necessariamente passare per una pronuncia di incostituzionalità delle disposizioni di tale legge regionale, che istituivano e disciplinavano trattamenti economici accessori a favore del personale di supporto agli organi politici al di fuori del perimetro tracciato dalla contrattazione collettiva, con imputazione di tali emolumenti al bilancio anziché al Fondo del salario accessorio, in violazione dell'assetto costituzionale delle competenze legislative, che riserva la materia *"ordinamento civile"* alla potestà esclusiva

statale.

Diversamente, queste Sezioni riunite non potrebbero disapplicare le norme dettate dalla legge regionale n. 1/2009.

La Regione rivendica, infatti, un margine di incremento del tetto 2016 proprio facendo leva sulle disposizioni della legge n. 1/2009, che, in assenza di una pronuncia di incostituzionalità, autorizzavano, a quel tempo, tale spesa per il personale di staff.

Ad avviso di queste Sezioni riunite se non si eradica il presupposto giuridico della spesa per il personale in questione non è possibile escluderla dal tetto 2016. Solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale del titolo legislativo (nella fattispecie, le disposizioni della legge regionale n. 1/2009) che ha generato tali poste di spesa può inibire la rideterminazione in aumento del limite fissato dall'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017.

Né sussistono margini per un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni in esame, in quanto il dato letterale depone chiaramente nel senso, inequivocabile, di istituire e disciplinare emolumenti a favore del personale di staff al di fuori del solco tracciato dagli istituti del CCNL, con imputazione di tali emolumenti al bilancio anziché al Fondo del salario accessorio. Tant'è che la Regione Toscana, nella precedente parifica inerente al rendiconto 2021, per sottrarsi alle censure di incostituzionalità delle norme in esame ne ha disposto l'abrogazione, prevedendo, a decorrere dal 2022, l'imputazione dell'emolumento sostitutivo del trattamento economico accessorio del personale di staff al fondo del salario accessorio del personale del comparto (art. 3 della l.r.

n. 2/2023). Ciò a chiara conferma dell'insussistenza di margini di interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni della legge regionale n. 1/2009.

La rilevanza della questione nel presente giudizio deriva dalla circostanza che l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 (e i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della legge stessa) ha disposto un incremento del Fondo salario accessorio considerando pacifica, in assenza di una dichiarazione di incostituzionalità, la possibilità di rideterminare in aumento il tetto 2016, includendo al suo interno anche gli emolumenti erogati in concreto al personale di supporto degli organi politici sulla base delle disposizioni dettate della legge regionale n. 1/2009.

Nella fattispecie, pertanto, è chiaro che la fissazione del limite invalicabile derivante dalla spesa 2016 dipende dalla costituzionalità o meno delle disposizioni che concorrono a determinare quel limite.

In aggiunta ai profili di incostituzionalità già evidenziati, queste Sezioni riunite ritengono, infatti, che l'art. 4 della legge regionale n. 23/2023 e i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della predetta legge siano incostituzionali anche per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., segnatamente per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica fissato dall'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017, in quanto rideterminano in aumento il tetto 2016, includendo al suo interno voci attinenti agli emolumenti erogati al personale di staff che si fondano su una legge di spesa presupposta (l.r. n. 1/2009) affetta da illegittimità costituzionale.

Sul punto la Corte costituzionale ha ricondotto i limiti ai trattamenti accessori, che *“investono un settore rilevante della spesa per il personale”*, ai

principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza statale concorrente. In particolare, il Giudice delle leggi (sentenza n. 212/2020, punto 7.3. del *Considerato in diritto*) ha precisato che l'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, *"quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, va riconosciuto come principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (in tal senso, sentenze n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012)"*.

Ad avviso del Collegio, solo con la dichiarazione di incostituzionalità della legge di spesa presupposta è possibile escludere gli emolumenti che trovano fondamento nella l.r. n. 1/2009 dal tetto 2016, e ritenere, conseguentemente, violato il principio di coordinamento di finanza pubblica fissato dall'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017, che prevede un limite al salario accessorio inderogabile a livello regionale. In assenza di una pronuncia sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni il Collegio ritiene - diversamente da quanto affermato dalla Sezione territoriale - di non poter considerare illegittima la relativa spesa.

10.1. Al riguardo, occorre premettere che le disposizioni della legge regionale n. 1/2009 concernenti il trattamento economico accessorio del personale di supporto agli organi politici della Regione Toscana sono state, in parte, abrogate dall'art. 7 della legge regionale n. 2/2023 (altre

disposizioni della legge n. 1/2009 sono state modificate dagli artt. 4, 5 e 6 della predetta l.r. n. 2/2023). Ciò, come è stato detto, al fine di superare i dubbi di legittimità costituzionale manifestati dalla Sezione regionale di controllo nel precedente giudizio di parifica inerente al rendiconto 2021.

Successivamente, con l'entrata in vigore dell'art. 3, co. 1, d.l. n. 44/2023, il legislatore statale, confermando la propria competenza esclusiva in materia, ha ammesso la possibilità per le regioni di *"applicare, senza aggravio di spesa, l'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo (...)"*.

A seguito della novella normativa statale, la Regione Toscana, con la legge regionale n. 23/2023, ha disposto la *"reviviscenza"* (in questi termini si esprime la rubrica dell'art. 2) delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, precedentemente abrogate dalla legge regionale n. 2/2023. Parimenti, con riferimento alle disposizioni oggetto di modifica, l'art. 3 della legge regionale n. 23/2023 ha disposto la *"reviviscenza"* delle disposizioni dettate dalla legge regionale n. 1/2009, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 2/2023.

Ad avviso del Collegio, non osta ad una pronuncia di incostituzionalità sulle suddette disposizioni la circostanza che, *medio tempore*, esse siano state abrogate dalla legge regionale n. 2/2023, né tantomeno che esse siano tornate in vigore per effetto degli artt. 2 e 3 della legge regionale n. 23/2023.

Come è noto, l'abrogazione segna il limite cronologico di efficacia della

norma abrogata: non sembra revocabile in dubbio che le norme abrogate seguitino ad essere applicabili a situazioni e rapporti sorti durante il tempo in cui erano vigenti, e persino – talvolta - a situazioni e rapporti successivi (c.d. ultrattività, che può essere disposta dalla nuova norma). Con l'abrogazione la norma conserva la sua obbligatorietà per le situazioni di fatti anteriori alla data del verificarsi dell'effetto abrogativo, venendo ad esse sottratte per le situazioni successive.

Nel presente giudizio, ciò che rileva sono le disposizioni della legge regionale n. 1/2009, vigenti nel 2016, perché dalla loro legittimità costituzionale dipende l'inclusione nel tetto divisato dall'art. 23, co. 2, degli emolumenti erogati in base a tale titolo.

In questo quadro normativo, permane la rilevanza della questione di legittimità costituzionale secondo gli insegnamenti del Giudice delle leggi, che ha costantemente affermato *«la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata (...) sostituita da una successiva, in quanto, allorché un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata (...), la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio tempus regit actum, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione»* (sentenza n. 177 del 2012; nonché, tra le altre, sentenze nn. 321 del 2011, 209 del 2010, 391 del 2008 e 509 del 2000).

10.2. Alla luce delle argomentazioni che precedono, queste Sezioni riunite ritengono che le seguenti disposizioni della l.r. 1/2009 siano affette da illegittimità costituzionale:

a) i commi 8, 9 e 10 dell'articolo 42 (*“8. La Giunta regionale determina,*

tenuto conto della analoga determinazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, il trattamento economico dei responsabili delle strutture di supporto. 9. Per il responsabile dell'ufficio di gabinetto del Presidente della Giunta regionale il trattamento di cui al comma 8 non può essere superiore a quello spettante ai dirigenti responsabili di settore di cui all'articolo 9, con riferimento al valore risultante dalla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione annui. 10. Per i responsabili degli uffici di segreteria di ciascun componente e della Giunta regionale, compreso quello del Presidente, il trattamento di cui al comma 8 è determinato con riferimento a una struttura dirigenziale di complessità inferiore a quella a cui si rapporta il trattamento economico definito per il responsabile dell'ufficio di gabinetto, di cui al comma 9”;

b) *il comma 5 dell'articolo 43 (“5. Il trattamento economico del Portavoce” del Presidente della Giunta regionale “è pari a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'articolo 42, comma 10”);*

c) *il secondo periodo del comma 6 bis dell'articolo 44 (“6 bis ... Il trattamento economico onnicomprensivo spettante ai predetti dipendenti”, vale a dire ai consiglieri con esperienza in specifici ambiti delle politiche regionali reclutati su richiesta nominativa del Presidente della Giunta, “determinato dalla Giunta regionale con la deliberazione di cui all'articolo 42, comma 8, non può essere superiore a quello definito per i responsabili degli uffici di segreteria di cui all'articolo 42, comma 10”);*

d) *l'articolo 45 (“1. Al personale di cui all'articolo 44” – ossia il personale delle strutture di supporto agli organi di governo – “fatta eccezione per i relativi responsabili, è corrisposto mensilmente per tutta la durata*

dell'assegnazione, per le peculiarità dell'attività svolta, uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico");

e) i commi 4 e 4 ter dell'articolo 49 ("4. Per ogni legislatura, il Consiglio regionale, entro novanta giorni dall'insediamento, determina con propria deliberazione, modificabile nel corso della legislatura, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, tenuto conto dell'analoga determinazione della Giunta regionale, la dotazione di personale che può essere assegnata agli uffici di cui ai commi 1 e 2 ed il relativo trattamento economico che comprende, per il personale con trattamento economico non equiparato a dirigente, la corresponsione mensile, per tutta la durata dell'assegnazione, a fronte dell'attività svolta, di uno specifico emolumento che integra le altre voci stipendiali fisse e continuative nonché l'eventuale equiparazione ad un livello economico superiore a quello iniziale della categoria di riferimento e che esclude l'attribuzione di ogni altro beneficio economico. Fino all'adozione di tale provvedimento si applicano le determinazioni adottate nella precedente legislatura con la corrispondente deliberazione". 4 ter. In sede di prima applicazione, al fine di assicurare nella decima legislatura regionale l'operatività iniziale delle strutture di supporto di cui ai commi 1 e 2, il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente comma, modifica la deliberazione vigente nella nona legislatura, nei limiti di spesa di cui al comma 4 bis, con decorrenza dalla seduta di insediamento del nuovo Consiglio regionale");

f) i commi 5, 6 e 6 bis dell'articolo 51 ("5. Per il responsabile dell'ufficio di gabinetto del Presidente del Consiglio regionale il trattamento economico non

può essere superiore a quello spettante e ai dirigenti di settore di maggiore complessità di cui all'articolo 20 della l.r. 4/2008 con riferimento alla somma dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione. 6. Per i responsabili degli uffici di segreteria dei vicepresidenti il trattamento economico non può essere superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica più elevata. 6 bis. Per i responsabili degli uffici di segreteria dei segretari dell'Ufficio di presidenza e del Portavoce dell'opposizione, ove istituito, il trattamento economico non può essere superiore a quello spettante al personale di categoria D di posizione economica iniziale”;

g) il comma 5 dell'articolo 52 (“5. Il trattamento economico del portavoce” del Presidente del Consiglio regionale “è determinato con la deliberazione di cui all'articolo 49, comma 4, nel rispetto dei limiti di spesa ivi richiamati”);

h) il comma 2 dell'articolo 58 (“2. Al responsabile della segreteria di ciascun gruppo consiliare spetta il trattamento economico non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati nella categoria D, salvo quanto previsto dal comma 3”).

10.3. Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, in aggiunta a quanto già osservato in relazione all'art. 4 della l.r. n. 23/2023, il Collegio rileva che le suddette disposizioni, sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando direttamente un aspetto della retribuzione, invadono chiaramente una sfera riservata alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. 1) della Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale, già richiamata nel punto 9.5. della presente pronuncia, è costante nel ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento

civile” da parte di leggi regionali che disciplinano materie riservate dalla normativa statale alla contrattazione collettiva relativa all’impiego pubblico privatizzato.

Come già evidenziato per l’art. 4 della l.r. n. 23/2023 e per i punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della legge stessa, le suddette disposizioni della l.r. n. 1/2009, invasive della competenza esclusiva statale nella materia “ordinamento civile”, realizzano una lesione dei principi posti a tutela dell’equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dagli artt. 81, co. 3, 97, co. 1 e 119, commi 1 e 4 Cost.

Parimenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, tali disposizioni violano gli artt. 3 e 36, letti in combinato disposto con l’art. 81, co. 3, Cost., nella misura in cui hanno introdotto un regime differenziato ingiustificato per il personale di supporto degli organi politici della Regione Toscana, peraltro privo di ancoraggio al principio di proporzionalità della retribuzione di cui all’art. 36 Cost. - che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l’attività prestata - nonché al connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, co. 5, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Per completezza, va detto che non cambia i termini del ragionamento il tentativo della Regione di ravvisare nell’art. 67, co. 5, lett. a) e b) del CCNL 2016/2018 il fondamento contrattuale dell’incremento del Fondo 2022, e nell’art. 15, co. 5, del CCNL del 1° aprile 1999 il fondamento contrattuale della rideterminazione in aumento del tetto 2016 di cui

all'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017.

Ad avviso del Collegio, infatti, non sussistono i presupposti per l'applicazione dei suddetti articoli, poiché, nella fattispecie, non risulta disposto alcun incremento della dotazione organica del personale di supporto degli organi politici, né – in relazione alle attività svolte da tale personale - sono stati attivati nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che – associati ad un aumento delle prestazioni del personale in servizio o ad un incremento stabile delle dotazioni organiche - avrebbero potuto legittimare l'allocazione di risorse aggiuntive sul Fondo 2022 e sul Fondo 2016. A ciò si aggiunga che il personale di supporto degli organi politici non svolge attività gestionale, né è assegnatario di obiettivi di performance, il che esclude l'applicazione dell'art. 67, co. 5, lett. b) del CCNL vigente nel 2022.

Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 36, 81 comma 3, 97 comma 1, 117 commi 2 lett. l) e 3, 119 commi 1 e 4 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art.

4 della legge regionale della Regione Toscana n. 23/2023 e dei punti n. 3, 4 e 5 del Preambolo della medesima legge, nei termini indicati in parte motiva;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 36, 81 comma 3, 97 comma 1, 117 commi 2 lett. l), 119 commi 1 e 4 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 8, 9 e 10 dell'art. 42, del comma 5 dell'art. 43; del secondo periodo del comma 6 *bis* dell'art. 44, dell'art. 45, dei commi 4 e 4 *ter* dell'art. 49, dei commi 5, 6 e 6 *bis* dell'art. 51, del comma 5 dell'art. 52, del comma 2 dell'art. 58 della legge regionale della Regione Toscana n. 1/2009, nei termini indicati in parte motiva;

- dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente sentenza/ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

IL RELATORE

Emanuele Scatola

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Giovanni Coppola

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 22 novembre 2023, è stata depositata in Segreteria in data 28 marzo 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

f.to digitalmente