



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Francesco ALBO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Valeria FRANCHI	Consigliere
Daniela ALBERGHINI	Consigliere
Ilaria CIRILLO	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso ex art. 11, co. 6, lett. e), c.g.c. iscritto al n. 815/SR/DELC del registro di segreteria e proposto nell'interesse della 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) e dagli avvocati Fabio Ciari e Valentina Venni (Avvocatura regionale) come da successivo mandato del 21 novembre 2024,

tutti con domicilio digitale come da PEC risultante dal RegIndE (fabio.ciari@postacert.toscana.it; valentina.venni@postacert.toscana.it) e domicilio eletto in Roma presso l'avv. Sergio Fienga, c/o studio legale Pedersoli, Piazzale delle Belle Arti n. 8 - 00196;

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 ha disposto 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;

VISTE le memorie depositate dalle parti;

VISTA l'istanza di prosecuzione formulata dalla ricorrente ex art. 107 c.g.c. e successive memorie depositate dalle parti;

VISTI tutti gli atti della causa;

UDITI nell'udienza pubblica del giorno 30 aprile 2025, con l'assistenza del segretario d'udienza dott. Federico Cecconi, il giudice relatore, primo Referendario Ilaria Cirillo, l'avv. Fabio Ciari e l'avv. Valentina Venni per parte ricorrente e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Adelisa Corsetti, come specificato nel verbale.

Svolgimento del giudizio

1. Con il ricorso in epigrafe, tempestivamente e debitamente notificato e

depositato, la Regione Toscana ha impugnato la decisione di parifica parziale del rendiconto generale per l'esercizio 2022 per l'esclusione dei capitoli di spesa n. 71120 e n. 13114 pari a complessivi € 2.077.138,64 relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici della Giunta e del Consiglio, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana.

2. Giova, preliminarmente, ripercorrere i principali snodi fattuali e normativi che hanno portato alla mancata parifica delle suddette poste.

2.1. Già nel corso del giudizio di parifica sul rendiconto 2021 la Sezione regionale aveva rilevato alcune irregolarità, relative al personale assegnato alle strutture di supporto agli organi di governo beneficiario di emolumenti accessori istituiti dalla l.r. n. 1/2009. In particolare, erano state riscontrate due criticità, entrambe ridondanti in un incremento ingiustificato della spesa di personale: la prima relativa alla stessa istituzione e disciplina con legge regionale di trattamenti economici difformi da quelli previsti dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. 1), Cost. e l'altra consistente nell'erronea imputazione al bilancio anziché al fondo del salario accessorio, di tali emolumenti.

2.2. Tenuto conto dei profili di criticità riscontrati, la Sezione territoriale sospendeva il giudizio limitatamente ai capitoli di spesa indicati, al fine di garantire il contraddittorio con l'Amministrazione regionale in ordine alla prospettata questione di legittimità costituzionale (delibera n. 131/2022/PARI). Tuttavia, nelle more della sospensione del giudizio, la Regione adottava due diverse misure conformative ritenute, poi, idonee dalla Sezione regionale di controllo a superare le divise criticità, che decideva pertanto di parificare i capitoli contestati (deliberazione

n. 243/2022/PARI).

2.3. Tra le misure intraprese per il superamento delle irregolarità segnalate, per quanto qui di interesse, vi è stata l'approvazione della 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.

2.4. In tale contesto, è intervenuto il legislatore nazionale con l'art. 3, co. 1, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 - convertito dalla l. 21 giugno 2023, n. 74 - stabilendo 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 (...)".*

2.5. Sulla portata innovativa di tale disposizione si è pronunciata la Corte costituzionale che ne ha disconosciuto la natura di norma di interpretazione autentica (v. Corte cost. sent. n. 185/2024); pertanto, solo a decorrere dalla sua entrata in vigore (23 aprile 2023) il trattamento accessorio del personale delle strutture di supporto degli organi politici può consistere in un trattamento omnicomprensivo ed essere imputato direttamente al bilancio, anziché al fondo salario accessorio del personale del comparto.

2.6. 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. n. 44/2023, che consentono di imputare il trattamento accessorio del personale di staff direttamente al bilancio - ha dettato una disciplina specifica relativamente al fondo per la contrattazione 2022.

2.7. 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 in parola (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"*.

2.8. Su quest'ultima disposizione si è soffermata l'attenzione della Sezione territoriale nel giudizio di parifica relativo al rendiconto 2022 intravedendo due elementi di potenziale criticità.

2.8.1. Il primo è stato ravvisato nella previsione di un incremento del fondo sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste, tassativamente, dal

CCNL e dalla legge statale e, dunque, effettuato in violazione del riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost.

2.8.2. Il secondo fattore di 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. 75/2017, in quanto al punto 5 il 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”*.

2.8.3. 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, del 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.*

2.8.4. *Ad avviso della Sezione territoriale, poiché “gli incrementi del fondo e la rimodulazione del tetto dell’art. 23, comma 2, sono consentiti esclusivamente nel rispetto delle regole predette (...) 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, e comunque sempre nel rispetto 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”.

2.8.5. 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”.*

2.8.6. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche e a fronte della formulazione considerata poco chiara dell’art. 4 della l.r. n. 23/2023, la Sezione toscana ha ritenuto che *“l’unica interpretazione costituzionalmente orientata della norma - coerente con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi con i vincoli di finanza pubblica – [fosse] quella che subordina l’incremento del fondo 2022 e l’eventuale rideterminazione del limite dell’art. 23, comma 2, alle verifiche preliminari sopra indicate”* salvo verificare poi in concreto se gli atti con cui sono stati disposti gli incrementi siano stati adottati in conformità ai vincoli di finanza pubblica e alle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione.

2.8.7. Muovendo da queste premesse, l’esame della Sezione regionale di controllo si è spostato, quindi, sull’atto amministrativo, il decreto n. 12137

del 7 giugno 2023, che ha disposto l'incremento del fondo del personale del comparto per il 2022, dando esecuzione alla previsione legislativa in parola, nella misura di € 2.077.138,64.

L'importo dell'incremento è stato quantificato in base alla l.r. n. 1/2009, norma come su accennato poi parzialmente abrogata con la 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. L'adozione dello stesso, tuttavia, come ravvisato dalla Sezione territoriale, non è stata preceduta dalle anzidette "verifiche di compatibilità" volte a 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"*.

Sempre ad avviso della Sezione regionale, *"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, 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 (C. cost., sent. n. 196/2018).

2.8.8. 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. La Sezione toscana non ha infatti condiviso, ritenendone non integrati i presupposti, la ricostruzione prospettata dall'Amministrazione per la quale l'incremento del fondo 2022 troverebbe giustificazione nell'articolo 67, co. 5, lett. a) e b), del CCNL siglato in data 21 maggio 2018, e quanto alla legittimazione a rideterminare il limite di cui all'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, discenderebbe dall'art. 15, co. 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999.

2.8.9. Per le ragioni esposte, con la 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”).

3. Con la l.r. 31 luglio 2023, n. 32 (pubblicata sul BURT n. 41, parte prima, n. 41 del 2 agosto 2023), di approvazione del 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 tranne per le poste in esame.

4. 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).

4.1. Sul preliminare profilo relativo all'interesse al ricorso, contestato dalla Procura erariale, questa Sezione ha deciso nel senso della sussistenza dell'interesse a ricorrere dell'Amministrazione regionale come da motivazioni espresse con la sentenza – ordinanza n. 3/2024/DELC.

5. Nel merito, l'Amministrazione affida a quattro motivi di ricorso le censure sul capo della decisione della Sezione territoriale.

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, in quanto *“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”*.

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 secondo la quale *“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”*.

5.3. Con il terzo motivo di ricorso, la Regione afferma la violazione e falsa applicazione della l.r. n. 23/2023, in particolare dell’art. 4, contestando l’interpretazione costituzionalmente orientata seguita dalla Sezione toscana in considerazione della chiarezza del dettato normativo; contesta, altresì, 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. n. 23/2023.

5.4. Con il quarto e ultimo 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, in quanto ritiene che gli incrementi disposti con il decreto dirigenziale n. 12137/2023 siano

legittimati anche dalle norme del CCNL.

5.5. 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 novembre 2023, la Procura generale ha depositato memorie conclusionali ai sensi dell'art. 127, co. 2, c.g.c.

6.1. Sulla pregiudiziale e assorbente eccezione relativa al difetto di interesse al ricorso, come detto, questa Sezione si è già pronunciata con la sentenza - ordinanza n. 3/2024/DELC ravvisando la presenza dell'interesse dell'Amministrazione regionale.

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 – in quanto 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, del 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 nel merito chiede il rigetto del ricorso con conferma della decisione impugnata.

7. In data 10 novembre 2023 la Regione Toscana ha depositato memoria difensiva, con la quale, dopo aver ribadito la propria posizione, ha fatto presente, in ossequio agli indirizzi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184/2022, di aver 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.

8. Con la sentenza - ordinanza n. 3 del 28 marzo 2024 queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ritenuto sussistente l'interesse della Regione al ricorso, discostandosi dalle conclusioni cui era giunta la Sezione territoriale relativamente all'interpretazione costituzionalmente orientata data alla l.r. 23/2023, hanno sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento a diversi parametri e in particolare agli artt. 3, 36, 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119, secondo e quarto comma, Cost., in ordine a diversi articoli di due leggi regionali della Toscana, la n. 1 del 2009 e la n. 23 del 2023 e segnatamente, artt. 42, commi 8, 9 e 10, 43, comma 5, 44, comma 6-bis, secondo periodo, 45, 49, commi 4 e 4-ter, 51, commi 5, 6 e 6-bis, 52, comma 5, e 58, comma 2, della l.r. Toscana n. 1 del 2009, nonché dell'art. 4 della l.r. Toscana n. 23 del 2023 e dei punti n. 3, n. 4 e n. 5 del preambolo della medesima legge regionale.

9. Con la sentenza n. 185 del 2024 la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili e fondate, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. L), le sole questioni sollevate in ordine agli articoli 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte della l.r. n. 1/2009, che si riferiscono al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici, in quanto *"parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti ai fini della parificazione (sentenze n. 189 del 2020 e n. 138 del 2019)"*.

La Consulta ha ritenuto invece inammissibili, perché generiche e non motivate, le censure sollevate in ordine alle questioni afferenti alla l.r. n. 23/2023.

10. In data 23 gennaio 2025 la Regione Toscana, cessata la causa di sospensione del giudizio, presentava istanza di prosecuzione del giudizio dinanzi a queste Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 107 c.g.c., depositando contestualmente le ricevute di posta certificata attestanti l'avvenuta notifica dell'istanza alla Sezione regionale di controllo e alla Procura generale.

11. Con decreto del Presidente della Corte dei conti n. 17 del 13 marzo 2025 è stata fissata per il giorno 30 aprile 2025 l'udienza per la discussione del ricorso n. 815/SR/DELC e con successivo decreto veniva individuato il nuovo relatore.

12. In data 15 aprile 2025 la Procura generale ha depositato memoria conclusionale con la quale, dopo aver ricostruito la vicenda processuale e l'esito del giudizio di costituzionalità, ha richiamato l'attenzione del Collegio sulla necessità di verificare la correttezza dell'operato della Regione Toscana alla luce dell'art. 4 della l.r. 23/2023, norma, come detto, sospettata di incostituzionalità, ma non demolita dalla Consulta. Nel rinviare poi alle considerazioni svolte nella propria memoria del 7 novembre 2023, ha ricordato come la Sezione regionale di controllo per la Toscana, proprio sulla scorta dell'interpretazione costituzionalmente orientata della l.r. n. 23/2023, tesa a garantire l'esigenza di invarianza finanziaria, non abbia parificato *in parte qua* il rendiconto regionale per l'impossibilità di aumentare il fondo per la contrattazione decentrata in assenza dei presupposti normativi abilitanti. Ha quindi osservato come sia da ritenersi pacifico che la legge regionale non possa allocare nel fondo del salario accessorio risorse aggiuntive, rispetto a quelle autorizzate dal CCNL e dal legislatore statale, senza violare l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. (in tal

senso, richiama C. cost. n. 146/2019). Ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente al pagamento delle spese di giudizio posta la correttezza della motivazione della deliberazione impugnata.

13. Con memoria depositata in data 17 aprile 2025, la Regione Toscana si è riportata integralmente al proprio ricorso e scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento e la riforma della decisione n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023 della Sezione regionale toscana anche per ulteriori motivi.

14. In particolare la difesa regionale, nel richiamare la sentenza della Corte costituzionale per la parte in cui ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate da questa Sezione remittente in ordine alla l.r. n. 23 del 2023, ha ribadito la piena legittimità della disciplina degli emolumenti definita per il 2022 dall'art. 4, rimarcando che a conseguenze diverse non si potrebbe giungere nemmeno invocando la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte della l.r. n. 1/2009, avendo la Consulta affermato *incidenter tantum* che la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile non osta alla possibilità che le regioni riconoscano un trattamento accessorio sostitutivo al personale di staff con atti amministrativi in forza del combinato disposto degli articoli 14 e 27 del T.U. in materia di pubblico impiego (v. §§ 5.3.1 e 8.2.1 della sent. n. 185/2024). Conseguentemente la Regione, ritenendo di poter provvedere in via amministrativa sino alla entrata in vigore del d.l. n. 44/2023 ha convalidato in data 7 aprile 2025 la delibera di Giunta regionale n. 1340 del 2 novembre 2020, con la quale all'inizio della legislatura aveva provveduto a definire nel dettaglio il trattamento economico del personale di staff, dando attuazione alle previsioni della

l.r. n. 1/2009. Non ha invece convalidato, come confermato in udienza, la deliberazione n. 66/2020, assunta dal Consiglio regionale al fine di provvedere in merito agli emolumenti spettanti al personale di staff assegnato allo stesso.

15. Nel corso della discussione le parti, dopo aver illustrato le relative posizioni, si sono riportate alle conclusioni in atti.

Motivi della decisione

1. Il ricorso non può essere accolto, siccome infondato.

1.1. Il Collegio ritiene di affrontare in via preliminare il terzo motivo di ricorso, perché collegato agli esiti del giudizio di costituzionalità.

Con il motivo di censura in esame, la Regione ha dedotto la violazione e falsa applicazione della l.r. n. 23/2023, in particolare dell'art. 4.

1.2. Ad avviso della ricorrente, in particolare, la chiarezza e l'univocità di significato della disposizione dettata dall'articolo 4 (letta in combinato disposto con i §§ 3, 4 e 5 del Preambolo), non potevano consentire alla Sezione territoriale di ricorrere all'interpretazione costituzionalmente orientata della norma *“subordinando l'incremento del fondo 2022 e l'eventuale rideterminazione del limite dell'art. 23, comma 2, alle verifiche preliminari”* di coerenza con le disposizioni statali che disciplinano le modalità di costituzione e incremento dei fondi con i vincoli di finanza pubblica. La decisione di parifica, pertanto, laddove effettua un'interpretazione adeguatrice 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 (ritenuta) chiarezza del dettato normativo, l'Amministrazione ha contestato quindi anche 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. n. 23/2023.

1.3. Invero, sulla non praticabilità di una interpretazione “adeguatrice” in considerazione del chiaro dato letterale della disposizione in esame questa Sezione ha già avuto modo di esprimersi con la richiamata sentenza - ordinanza n. 3 del 28 marzo 2024 con la quale, discostandosi dalle conclusioni cui era giunta la Sezione territoriale, ha sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale in ordine a diversi articoli delle leggi regionali n. 1 del 2009 e n. 23 del 2023, e in riferimento a diversi parametri di legittimità come puntualmente indicato sopra (cfr. *supra* § 8).

1.4. Con la sentenza n. 185 del 2024 la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili le sole questioni sollevate in ordine agli articoli 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte della l.r. n. 1/2009 che si riferiscono al trattamento accessorio del personale di supporto agli organi politici in quanto *“parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti ai fini della parificazione (sentenze n. 189 del 2020 e n. 138 del 2019)”*.

1.4.1. Posto che la decisione di parifica per costante giurisprudenza contabile e costituzionale, mira ad accertare l'effettiva e veridica consistenza del risultato di amministrazione ad una certa data, con *“l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo”* (C. cost. sent. n. 184/2022 e Corte dei conti, SS.RR. spec. comp. n. 9/2023/DELC),

l'attenzione della Consulta si è concentrata prioritariamente sulle disposizioni che, nell'ambito della l.r. n. 1/2009, hanno attribuito al personale addetto alle segreterie degli organi politici regionali, un trattamento accessorio privo di corrispondenza nella legge statale o nelle disposizioni contrattuali cui essa rinvia; ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, comma 2, lett. L).

1.4.2. Il Giudice delle leggi, infatti, in coerenza con i propri precedenti (sent. nn. 273 del 2020, 146 del 2019 e 213 del 2012) ha ricondotto la disciplina del trattamento economico alla materia dell'ordinamento civile in quanto afferente non già a profili pubblicistico - organizzativi dell'impiego pubblico regionale, bensì a quelli della gestione dei rapporti lavorativi, estranei alla competenza legislativa delle regioni, perché affidata esclusivamente alle disposizioni di legge statale, tra cui quelle del codice civile, ed alla contrattazione collettiva, almeno sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del d.l. 22 aprile 2023 n. 44, convertito in l. 21 giugno 2023 n. 74. Solo con tale norma è stato consentito alle regioni di varcare il perimetro della materia "ordinamento civile" attraverso l'adozione di disposizioni di legge e non più soltanto di atti amministrativi, come chiarito dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 185/2024, qui in esame).

1.5. Seguendo le coordinate ermeneutiche tracciate dalla Consulta, ritiene il Collegio che per effetto della declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni sopra indicate della l.r. 1/2009 - vigente, si ribadisce, nella sua formulazione originaria sino all'11 gennaio 2023 (data di entrata in vigore

della l.r. 2/2023 che l'ha abrogata) - sia venuto meno retroattivamente il presupposto normativo legittimante la spesa sostenuta nell'esercizio 2022, con inevitabili effetti sul saldo di amministrazione.

Più precisamente, gli articoli 45 e 49, comma 4, primo periodo, seconda parte, della l.r. n. 1/2009 non possono *ab imis* trovare più applicazione in forza della regola generale - desunta dal combinato disposto degli articoli 136 Cost. e 30, comma 3, della l. 11 marzo 1953, n. 87 - per la quale le sentenze con cui la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge hanno effetti retroattivi, con il solo limite dei rapporti cd. esauriti e salva una diversa graduazione degli effetti disposta dalla stessa Consulta.

1.6. Né ad avviso del Collegio è possibile giungere a diverse conclusioni, valorizzando la dichiarazione di inammissibilità per genericità e difetto di motivazione delle plurime questioni sollevate anche con riferimento alla l.r. n. 23/2023, contrariamente da quanto ritenuto dalla ricorrente e di cui si dirà in prosieguo di trattazione (v. *infra* § 1.6.8 e ss).

1.6.1. Con la più volte richiamata sentenza - ordinanza n. 3/2024/DELC questa Sezione aveva censurato, in particolare, l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 perché aveva introdotto un particolare regime per il 2022 per gli emolumenti accessori integrativi del personale delle strutture di supporto della Giunta e del Consiglio regionale. La norma in esame, attraverso la reviviscenza parziale della l.r. n. 1/2009 - come detto nel frattempo abrogata dalla precedente l.r. n. 2/2023 e quest'ultima a sua volta abrogata dalla l.r. n. 23/2023 - ha imputato i predetti emolumenti - ora per allora - al fondo salario accessorio 2022 e, al fine di assicurare l'invarianza della spesa nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, la Regione ha

rapportato il predetto incremento all'importo della spesa complessiva per il trattamento accessorio del personale sostenuta nel 2016. In particolare, queste SS.RR. avevano ritenuto l'art. 4 illegittimo, siccome invasivo della sfera di competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile", avendo disposto un incremento del fondo per il salario accessorio sganciato dalle possibili voci di alimentazione previste tassativamente dal CCNL e dalla legge statale: uniche fonti, si ribadisce, legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. L) Cost. (*ex multis* sent. n. 185/2024, n. 175 del 2017, n. 160 del 2017, n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014).

La Sezione, peraltro, ha rilevato che l'evidenziata violazione della competenza legislativa esclusiva statale ridondasse nella lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli artt. 97, primo comma, 81 e 119, primo comma, Cost. comportando, anche sotto tali aspetti, l'illegittimità costituzionale della norma regionale in esame.

1.6.2. La Corte costituzionale ha ritenuto tuttavia inammissibili perché generiche e non motivate le censure sopra descritte relative alla l.r. n. 23/2023 in quanto il giudice *a quo* non avrebbe dimostrato in che modo la norma contestata avrebbe determinato un incremento della spesa corrente e il superamento del limite del trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. A sostegno della carente motivazione, secondo la Consulta, militerebbe innanzitutto la lettera dell'art. 4 che testualmente prevede che il finanziamento degli emolumenti accessori avvenga mediante incremento del fondo salario accessorio per il

personale di comparto nei limiti della spesa già sostenuta nell'anno 2016 per i medesimi emolumenti e, in ogni caso, nel limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 a garanzia dell'invarianza della spesa; in secondo luogo la circostanza per la quale, come emerge *“dalla relazione tecnico-finanziaria della legge (...) la spesa per il personale di supporto agli organi politici era stata nel passato sempre imputata a bilancio trovando in esso la relativa copertura”* e infine *“il parere positivo della Ragioneria generale dello Stato del 10 marzo 2023 che, sulla proposta di legge della Regione Toscana, poi negli stessi termini approvata, recante le «Disposizioni in tema di Fondo del salario accessorio del personale non dirigenziale», aveva escluso ogni criticità della legge regionale in esame sotto tale specifico profilo”*.

1.6.3. Invero che il meccanismo introdotto dall'art. 4 della l.r. n. 23/2023 avesse determinato per il 2022 un incremento ingiustificato di spesa, era stata una circostanza già accertata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana nella decisione impugnata.

1.6.4. Segnatamente la Corte territoriale, nell'esame del decreto n. 12137/2023 attuativo della previsione dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, ha ritenuto *“non accoglibile la prospettazione dell'Amministrazione poiché nel 2022, così come negli esercizi precedenti, non è stato 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. Il personale di supporto degli organi*

politici, peraltro, non svolge attività gestionale né è assegnatario di obiettivi di performance. Risulta preclusa, quindi, anche la possibilità di invocare l'applicazione dell'art. 67 co. 5 lett. b) del CCNL vigente nel 2022".

Tali motivazioni hanno indotto la Sezione toscana *"a ritenere che l'incremento del Fondo 2022, disposto – nella misura di euro 2.077.138,64 - con il decreto n. 12137/2023, non [potesse] trovare giustificazione nelle norme contrattuali richiamate dall'ente (art. 67, comma 5 lett. a) e b) del CCNL del 21 maggio 2018), e [dovesse], pertanto, ritenersi illegittimo in quanto finanziato con risorse aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle consentite dal CCNL"* e al contempo a valutare *"parimenti, non corretta - in assenza dei presupposti previsti dall'art. 15, comma 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999 - la rideterminazione del limite dell'art. 23 co. 2 d.lgs. n. 75/2017, innalzato da euro 28.689.267,00 a euro 30.766.405,64 con il medesimo decreto"*. Conseguentemente la Sezione toscana procedeva a non parificare *in parte qua* i capitoli del bilancio 2022 diretti a finanziare l'incremento del fondo del salario accessorio 2022 del personale non dirigente nella misura di € 2.077.138,64.

1.6.5. I rilievi e le considerazioni sopra espresse non sono stati ritenuti sufficienti a sostenere l'ammissibilità delle censure sollevate in ordine alla l.r. n. 23, tanto che la Corte costituzionale ha precisato che ad essere colpite da illegittimità costituzionale siano state solo le norme abrogate e non quelle vigenti all'esito della reviviscenza disposta dall'art. 2 della l.r. n. 23 del 2023. Per tali ragioni, ad avviso del Collegio resta cruciale, come pure sollecitato dalla Procura generale, verificare la correttezza dell'operato della Regione Toscana alla luce dell'art. 4 della l.r. n. 23/2023, norma sospettata di incostituzionalità ma non demolita.

1.6.6. Tale ultima norma espressamente dispone 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 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c) d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), al fine di garantire l’invarianza della spesa”*.

1.6.7. Attraverso la previsione dell’art. 4 la Regione Toscana ha inteso dare attuazione ai rilievi già formulati dalla Sezione territoriale nel corso del giudizio di parifica 2021, imputando i predetti emolumenti - ora per allora - al fondo salario accessorio 2022, riducendo parallelamente i capitoli di bilancio su cui sino al 31/12/2022 era stata allocata la spesa e, al fine di assicurare l’invarianza della spesa nel limite di cui all’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, la Regione ha rapportato il predetto incremento all’importo della spesa complessiva per il trattamento accessorio sostenuta nel 2016.

È dunque dirimente verificare la correttezza della definizione del tetto di spesa complessivo per il salario accessorio del 2016 perché è ad esso che la Regione ha fatto ricorso per assicurare la neutralità finanziaria del meccanismo di cui all’art. 4.

1.6.8. A tal riguardo, ritiene il Collegio che applicando l'art. 4 della l.r. n. 23/2023 non si possa giungere all'accoglimento del ricorso e alla parifica del saldo di amministrazione 2022. Infatti, il principio generale della portata retroattiva delle pronunce di accoglimento, che fa derivare dalla dichiarazione di incostituzionalità conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento (cfr. C. cost. nn. 127/1966, 58/1967, 49/1970, 139/1984) è posto a presidio del carattere rigido della Costituzione e ad avviso del Collegio preclude anche la possibilità che le norme regionali di cui agli artt. 45 e 49 della l.r. n. 1/2009 (nel testo abrogato nel 2023), dichiarate incostituzionali, possano concorrere a definire il tetto al trattamento accessorio complessivo del personale dipendente di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 (tetto 2016). Conseguentemente l'applicazione del congegno normativo definito dall'art. 4 non determinerebbe l'effetto di rendere neutrale la diversa allocazione della spesa per gli emolumenti in parola, assicurando l'invarianza rispetto all'ammontare complessivo del trattamento accessorio del 2016. Infatti, gli emolumenti previsti dalla l.r. n. 1/2009 per effetto della sentenza n. 185/2024 non potevano e non possono più rappresentare una componente di spesa da considerare ai fini della definizione del tetto 2016, esercizio individuato dal legislatore statale ex art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 come riferimento per la individuazione del limite massimo di spesa quale vincolo anche per i successivi bilanci.

Sicché, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 185/2024, il meccanismo derivante dall'applicazione dell'art 4 non determina il superamento delle divise criticità. Diversamente opinando, occorre

osservare, si consentirebbe ad una norma attinta da incostituzionalità di continuare ad avere applicazione contribuendo al calcolo del tetto massimo di spesa sostenibile del 2016 per il trattamento accessorio, in spregio della previsione di cui all'art. 136 Cost. e art. 30, comma 3, della l. 11 marzo 1953, n. 87.

1.7. Tirando le fila del ragionamento, non possono ritenersi meritevoli di accoglimento nemmeno il primo e secondo motivo di ricorso.

1.7.1. Con il primo motivo di ricorso, si ricorda, parte ricorrente ha dedotto l'erronea applicazione dell'art. 1, co. 5, del d.l. n. 174/2012, nonché la violazione del d.lgs. n. 118 del 2011. Tuttavia, come già posto in rilievo, la declaratoria di incostituzionalità delle norme di cui alla l.r. n.1/2009, che hanno trovato applicazione nell'esercizio 2022 (perché vigenti, si ribadisce, sino all'11 gennaio 2023) ha fatto venir meno contestualmente il titolo legittimante la spesa per gli emolumenti stessi e la possibilità di assicurare, attraverso l'operazione disegnata dall'art. 4 della l.r. n. 23/2023, l'invarianza della spesa rispetto al tetto 2016. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione nel ricorso introduttivo, infatti, il trasferimento delle somme oggetto della mancata parifica dal bilancio regionale al fondo per le risorse accessorie del personale del comparto Funzioni locali ha inciso sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione 2022, in quanto le risorse già previste sui relativi capitoli per le medesime finalità nel 2016 non potevano essere stanziare in forza di una legge regionale pena la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. L) Cost., come confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 185/2024. Per tali ragioni il Collegio non ravvisa l'erronea applicazione dell'art. 1 co. 5, del d.l. n. 174/2012 né la

violazione del d.lgs. n. 118/2011, nei suoi principi di coerenza, continuità e comparabilità, attendibilità delle scritture contabili, pareggio del bilancio ed equilibrio dei sistemi contabili pubblici. La censura è pertanto infondata.

1.7.2. Non può trovare accoglimento nemmeno il secondo motivo di ricorso con il quale la Regione ha dedotto 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, laddove quest'ultima ha testualmente affermato: *“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”*. Osserva il Collegio che non è revocabile in dubbio che nella definizione di un tetto massimo di spesa vadano incluse tutte le componenti, ad accezione delle ipotesi espressamente escluse dal legislatore, indipendentemente dalla loro imputazione direttamente sul bilancio oppure sul fondo salario accessorio (che comunque è, a sua volta, allocato in bilancio) purché però si tratti di somme legittimamente erogabili, circostanza che nel caso di specie, per quanto sino ad ora affermato, deve escludersi.

1.7.3. Infine, con il quarto ed ultimo motivo di ricorso, parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'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, in quanto ha ritenuto che gli incrementi disposti con il decreto dirigenziale n. 12137/2023 siano legittimati anche dalle norme del CCNL. Infatti, 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. n. 75/2017, con riferimento all'anno 2016, deriva dall'articolo 15, co. 5, del CCNL siglato in data 1° aprile 1999. A tal riguardo, il Collegio osserva preliminarmente che il meccanismo definito dall'art. 4, che ha trovato poi puntuale attuazione nel decreto dirigenziale richiamato, ha abilitato la Regione a ridefinire *ex post* – ad esercizio ormai concluso – il fondo per il salario accessorio in spregio alle norme statali ed al CCNL che definiscono la procedura per la costituzione del fondo e per la sua contrattazione attraverso puntuali relazioni sindacali di cui, nel caso di specie, non vi è alcuna menzione.

Quanto al merito del rilievo, il Collegio condivide le risultanze dell'accertamento condotto dalla Sezione territoriale che ha appurato l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione delle sopra richiamate norme contrattuali, 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 sia sul Fondo 2022 che 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. Pertanto, anche l'ultimo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

2. Né a diverse conclusioni è possibile pervenire considerando l'attività amministrativa posta in essere dalla Regione nelle more dell'udienza.

2.1. Con la memoria depositata in data 17 aprile 2025, la Regione Toscana pur riportandosi integralmente al proprio atto introduttivo e ai propri scritti difensivi, ha insistito per l'accoglimento del ricorso e la riforma *in parte qua* della decisione n. 165/2023/PARI del 20 luglio 2023 anche per ulteriori motivi.

In particolare la difesa regionale nel richiamare la sentenza della Corte costituzionale per la parte in cui ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate dal giudice *a quo* in ordine alla l.r. n. 23/2023, ha ribadito la piena legittimità dell'art. 4 e rimarcato come nonostante la declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni della l.r. n. 1/2009, la Consulta avesse *incidenter tantum* affermato che la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile non ostasse alla possibilità per le regioni di riconoscere un trattamento accessorio al personale di staff con atti amministrativi in forza del combinato disposto degli articoli 14 e 27 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.

Sulla scorta di tali considerazioni, con la richiamata memoria conclusiva, la Regione ha ribadito di aver legittimamente determinato gli emolumenti in forza di due delibere, la n. 1340/2020 e la n. 66/2020, rispettivamente assunte dalla Giunta e dal Consiglio all'inizio della legislatura e quindi, muovendo proprio dalla riconosciuta possibilità di intervenire (v. §§ 5.3.1 e 8.2.1 Corte cost. 185/2024) con atti amministrativi anche prima del d.l. n. 44/2023, in applicazione delle norme del TUPi anziché della norma regionale censurata l.r. n. 1/2009, la Regione ha convalidato la delibera di

Giunta regionale n. 1340 del 2 novembre 2020 con la delibera n. 432 del 7 aprile 2025 allegata alla memoria difensiva. Segnatamente, l'Amministrazione regionale, ritenendo le delibere sopra citate annullabili perché adottate sulla scorta di una legge regionale dichiarata incostituzionale, ha ritenuto esercitabile il potere di autotutela conservativa, convalidando allo stato la sola deliberazione di Giunta regionale.

2.2. Tenuto conto che l'accertamento della veridicità e regolarità del risultato di amministrazione non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo che ha generato la posta di spesa, il Collegio ritiene utile soffermarsi pur brevemente sull'esame del provvedimento di convalida, che per la ricorrente sarebbe idoneo a legittimare la spesa per gli emolumenti in parola.

2.2.1. Il rapporto tra legge e provvedimento che della prima costituisce attuazione, secondo la consolidata lettura della giurisprudenza amministrativa, si caratterizza per una sostanziale autonomia del secondo rispetto alla prima, in quanto tra legge e atto amministrativo non insisterebbe una relazione di consequenzialità, essendo essi il risultato di differenti procedimenti - indipendentemente dall'influenza che l'uno possa esercitare sull'altro - ed espressione di differenti e autonome funzioni dello Stato (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen n. 8/1963, TAR Sicilia n. 4014/2023). Conseguentemente nel caso in cui, sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale, sia stato emanato - come nel caso di specie - un atto amministrativo, la declaratoria di illegittimità non determina la caducazione automatica dell'atto dell'autorità, quanto piuttosto l'illegittimità o invalidità - sopravvenuta per violazione della legge costituzionale - dello stesso che

dovrà essere rimosso, anche a seguito di rilievo *ex officio*, da una pronuncia del giudice titolare del potere di annullamento o da un provvedimento adottato in via di autotutela dall'amministrazione.

Osserva, pertanto, il Collegio che ammettere la convalida dell'atto amministrativo adottato sulla scorta della norma regionale dichiarata incostituzionale per violazione della competenza esclusiva statale, significherebbe consentire di rimuovere, attraverso l'esercizio del potere di autotutela conservativa, un vizio sostanziale afferente alla titolarità stessa della funzione, possibilità non ammessa per consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa che ritiene insanabile il difetto degli elementi giustificativi del potere (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato sent. n. 3385/2021, Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 17/2020, Tar Sicilia, Catania, n. 361/2024).

3. Infine, tenuto conto che, come è emerso dagli atti di causa e messo in luce anche dalla Procura generale (v. memoria conclusionale per l'udienza del 30 aprile), con la legge di approvazione del rendiconto n. 32 del 31.07.2023 la Regione ha disposto un accantonamento nella misura esatta della posta non parificata, rientra nella competenza della Sezione di controllo toscana verificare, nell'ambito del successivo ciclo di parifica, se l'accantonamento in luogo dell'apposizione di un vincolo, possa ritenersi misura correttiva adeguata al fine di conformarsi alla decisione di questa Sezione.

4. Sulla scorta delle suesposte considerazioni, ritengono conclusivamente queste Sezioni riunite che il ricorso non sia meritevole di accoglimento.

Sussistono valide ragioni, data l'indubbia singolarità delle questioni trattate, per dichiarare la compensazione delle spese di lite tra le

parti (art. 31, co. 3, c.g.c.).

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso.

Spese compensate.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Ilaria CIRILLO

Piergiorgio DELLA VENTURA

F.to digitalmente

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 16 giugno 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente