



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 10 ottobre 2024, ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

#### **sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Cascina (PI)**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 26 del 7 ottobre 2024 con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

### **PREMESSO IN FATTO**

**1.** Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 1.10.2024, al n. 5292, il Sindaco del Comune di Cascina ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

**2.** La menzionata richiesta contiene un quesito concernente la possibilità per l’Ente locale di rideterminare il rapporto tra elevate qualificazioni (già posizioni organizzative) e dirigenza, incrementando le prime e diminuendo le seconde rispetto a quanto già previsto, precisando che l’Ente locale – dopo la soppressione della dirigenza avvenuta nel 2015 – avrebbe intenzione di re-istituire la stessa, rideterminandone il contingente in organico, in base a un criterio figurativo.

**3.** Nella parte introduttiva dell’istanza, l’ente richiedente, più compiutamente:

**3.1** premette di trovarsi nella circostanza di voler (e di essere nella condizione di poter) istituire nuovamente il ruolo della dirigenza, successivamente alla soppressione delle relative figure presenti in organico avvenuta, per esigenze di natura finanziaria, nel 2015;

**3.2** argomenta, in merito, di aver verificato che tale scelta sarebbe consentita e compatibile con i limiti di spesa del turn over previsti, alla luce del DM 17 marzo 2020, per gli enti virtuosi, tra i quali il Comune istante pacificamente rientrerebbe;

**3.3** ritiene che – conformemente a consolidata giurisprudenza contabile (Sez. Lombardia, Deliberazione n. 176/2023 e n. 211/2022; Sez. Sardegna, Deliberazione n. 27/2021) - nel caso di istituzione di nuova dirigenza devono essere rispettati due limiti: a) che si ravvisi il contenimento della spesa di personale entro i limiti di cui agli artt. 557 e ss, l. 296/2006, che prevede un limite massimo alla spesa di personale “con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione” (spesa media sostenuta nel periodo 2011-2013); b) che il fondo salario accessorio, di cui all’art. 23, comma 2, d. lgs 25 maggio 2017, n. 75, per tutto il personale non superi il tetto del 2016;

**3.4** osserva, ancora, che il limite del salario accessorio del 2016 - nel caso di prima istituzione della dirigenza e dunque in mancanza di un parametro storico di riferimento – possa essere rideterminato in via figurativa, facendo riferimento a un parametro alternativo, purché congruamente motivato e ispirato alla *ratio legis*, così come affermato da richiamate pronunce della giurisprudenza contabile (Sez. Sardegna n. 27/2021 e Sez. Lombardia n. 211/2022);

**3.5** dichiara, a tal fine, di voler applicare al caso di specie il criterio del *“fondo salario accessorio riferito al 2014 (prima della soppressione delle figure dirigenziali, avvenuta nei primi mesi del 2015) che si riferiva a n. 5 dirigenti e n. 5 posizioni organizzative e che era pari ad euro 186.977,59”*;

**3.6** conclude affermando che - per rendere maggiormente funzionale la riorganizzazione ipotizzata - sarebbe intendimento dell'ente ridurre (da 5 a 3) le figure dirigenziali in relazione alle quali calcolare la rideterminazione figurativa e, conseguentemente, utilizzare l'economia del fondo salario accessorio così ottenuta, per incrementare il numero delle elevate qualificazioni (posizioni organizzative).

**4.** Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Cascina domanda alla Sezione se *“nel caso di rideterminazione retroattiva del fondo 2016 in via figurativa (necessaria per istituire la dirigenza) che tenga conto sia del numero dei dirigenti che delle posizioni organizzative presenti nel 2014, si può procedere, data l'unicità del fondo, ad aumentare oggi il numero delle posizioni organizzative rispetto (a quelle, ndr) presenti nel 2016 utilizzando parte del fondo previsto per la dirigenza, che viene diminuita nella sua consistenza al 2014”*.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**1.** Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

**1.1** L'esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

**2.** Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dalla amministrazione comunale del Comune di Cascina, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

**3.** Sotto il profilo oggettivo, appaiono necessarie alcuni preliminari chiarimenti dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003.

**3.1** La norma attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *“in materia di contabilità pubblica”*. A tal riguardo, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica riferita ad attività contabili in senso stretto, tale da non investire qualsiasi attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa con conseguente fase contabile. Emerge, pertanto, l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, limiti il proprio ambito normativo ed applicativo alla sola

fase finanziaria degli interventi di settore (bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe un'eccessiva dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

**3.2** La richiesta di parere, inoltre, deve possedere i requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi in valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Una tale eventualità, infatti, determinerebbe un'ingerenza della Corte nei processi decisionali degli Enti, condizionando quella stessa attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il proprio controllo, imparziale, esterno e neutrale.

**3.3** Alla luce di queste specificazioni, può essere esaminato il quesito sottoposto a questa Sezione, il quale deve essere disarticolato, in due enunciati:

**3.3.1** con un primo enunciato, l'Ente istante dichiara di voler procedere alla rideterminazione retroattiva del fondo salario accessorio del 2016 in via figurativa, utilizzando il criterio del numero delle posizioni organizzative pregresse e poi soppresse;

**3.3.2** con il secondo enunciato, elaborato sul coesenziale presupposto del primo, l'Ente domanda se -ricomposto nel modo descritto il *quantum* del fondo medesimo - può procedere a riarticolare in aumento, oggi, il numero delle elevate qualificazioni (posizioni organizzative) rispetto a quelle presenti nel 2014, utilizzando l'economia che deriverebbe dalla ipotizzata diminuzione del numero delle posizioni dirigenziali da istituire rispetto ad allora.

**4.** Con riguardo al primo enunciato, preme osservare che esso manca dei termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere reso dalla Sezione interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione.

**4.1** La richiesta di parere in esame si configura, pertanto, inammissibile in quanto non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica e sollecita, viceversa, l'esercizio da parte di questa Sezione di una funzione consulenziale su uno specifico caso, travalicando l'ambito della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

**5.** Con riguardo al secondo enunciato, che riguarda l'articolazione delle elevate qualificazioni, si osserva che esso implica questioni demandate - ai sensi dell'art. 40, comma 2, d.lgs 165/2001 - alla contrattazione collettiva.

**5.1** Nell'accezione delineata dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte tali questioni risultano estranee al perimetro della contabilità pubblica. L'interpretazione delle disposizioni del contratto collettivo è rimessa, infatti, in via esclusiva all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), quale organo istituzionalmente deputato a fornire assistenza ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 46, d. lgs 30 marzo 2001, n. 165) (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 30/2022/PAR

e n. 154/2023/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 126/2023/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 40/2023/PAR).

6. Entrambi i profili non consentono di esaminare nel merito il quesito in quanto non è possibile ravvisare in esso le condizioni di ammissibilità oggettiva richieste dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

7. Tanto premesso - a fini meramente collaborativi e astraendo dall'attività e dalle scelte operate dal Comune - la Sezione osserva nel merito che il Comune istante è già a conoscenza della giurisprudenza formatasi in sede di prima applicazione dell'istituto della dirigenza negli enti locali, la quale presenta evidenti affinità con la questione oggetto di quesito.

7.1 Da parte sua, la Corte conferma l'assunto posto a fondamento del quesito, confermando che la rideterminazione del fondo salario accessorio - nel caso di prima istituzione della dirigenza e dunque in mancanza di un parametro storico di riferimento - debba avvenire in via figurativa, facendo riferimento a un parametro alternativo, purché questo sia congruamente motivato e ispirato alla ratio legis (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 27/2021/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 211/2022/PAR).

7.2 A tal proposito, fermo restando che la congruità della motivazione è rimessa integralmente alla amministrazione precedente, può risultare di ausilio evidenziare in questa sede che la ratio legis perseguita dall'art. 23, comma 2, del d. lgs 75/2017, in combinato disposto con l'art. 33 del d.l. 34/2019, è quella di mantenere invariato il valore medio pro capite di attingibilità del dipendente al fondo medesimo. In tal senso, questa Sezione ritiene di indicare nuovamente che "gli enti locali possono procedere in autonomia (...) per determinare la misura del salario accessorio, purché siano tenuti in considerazione i limiti di legge" (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 27/2021/PAR, che richiama Sezione delle autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 277/2019/PAR).

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per la Toscana dichiara inammissibile la richiesta formulata dal Comune di Cascina, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2024.

Il Relatore  
Matteo Lariccia  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Mario Nispi Landi  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 5 novembre 2024.  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
Cristina Baldini  
(firmato digitalmente)