

Deliberazione n. 171/2025/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 18 dicembre 2025

**Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003,
da parte dell'Unione dei Comuni Valnure e Valchero (PC)**

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

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e

la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Presidente dell'Unione dei Comuni Valnure e Valchero in data 14 novembre 2025;

VISTI i decreti presidenziali nn. 57/2025 e 59/2025, rispettivamente, del 17 novembre e del 1° dicembre 2025, con i quali la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 18 dicembre 2025;

VISTA la nota con cui il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), ai sensi dell'art. 4, c. 2 e 3 della Convenzione sottoscritta in data 15 maggio 2025 di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna, Sezione regionale di controllo e Consiglio delle Autonomie locali in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo la propria istruttoria tecnica (prot. Corte dei conti n. 6729/2025);

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Tiziano Tessaro

FATTO

Il Presidente dell'Unione dei Comuni Valnure e Valchero (PC) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in materia di compensi per le Commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici.

In particolare, l'Ente chiede se i compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego, nel caso in cui tali incarichi siano rivestiti da dipendenti interni, siano riconducibili nell'alveo del trattamento accessorio, con la necessità di prevederne l'inserimento nei relativi fondi del salario accessorio e con il loro conseguente assoggettamento ai limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

L'Ente precisa che sulla materia sia già intervenuta la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Sardegna, nella del. n. 23 del 2024, che, pur indirettamente e senza entrare nel merito della questione, sembra esprimere

dubbi in ordine alla riconducibilità dei compensi di cui trattasi alla nozione di trattamento accessorio.

Più recentemente, la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Puglia, del. n. 90/2025, ha sostenuto che «*(...) i compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego, nel caso in cui tali incarichi siano rivestiti da dipendenti interni all'amministrazione, sono assoggettati al vincolo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, in assenza di espressa deroga legislativa e non ricorrendo i presupposti enucleati dalla giurisprudenza contabile per le ipotesi di esclusione*», pur non entrando nel merito della qualificazione di tali compensi.

Da ultimo, l'Ente osserva che il c. 14 dell'art. 3 della L. n. 56/2019, stabilisce che la «*disciplina di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica ai compensi dovuti al personale dirigenziale per l'attività di presidente o di membro della commissione esaminatrice di un concorso pubblico per l'accesso a un pubblico impiego presso le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001*» inferendo “l'esclusione della confluenza dei compensi di cui trattasi nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio [...].”.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere valutati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla

capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007) che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che, pertanto, nel caso di un Comune "... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Presidente dell'Unione dei Comuni Valnure e Valcheno, organo legittimato a rappresentare l'Ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dal Comune e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 Cost. Tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni richiedenti il parere e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Con del. 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *"... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. È stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inherente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*. Solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra Magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali (che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto), precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

In altre parole, con la del. n. 3/2014 la Sezione delle Autonomie conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra

riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Essa, nondimeno, non può neppure estendersi sino a ricoprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la "normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricoprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Inoltre, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricoprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica". In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono, specificamente, le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui cioè *"la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in*

questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore” (cfr. Corte conti, Sez. Aut., del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. del. n. 3/2014 Sez. Autonomie), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *“nei processi decisionali degli enti, condizionando quell’attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”* (così, ancora, Sez. Aut., del. n. 5/AUT/2006, nonché Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, cit., la del. 12 maggio 2011 e la del. n. 27/CONTR/11 della medesima Sezione, che sottolineano, a tale riguardo, “la necessaria adeguatezza anche espositiva dell’istanza dell’ente”; nei medesimi termini, in tempi più recenti, la Sezione delle Autonomie, con del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente, cfr. anche la del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG Sez. Aut.).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di

norme, principi ed istituti, attinenti alla materia contabile; viceversa è preclusa, l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri.

Ciò significa che è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa diesonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR).

La Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato che «[l]a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estranchezza della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminent rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (del. n. 3/2014 cit.).

1.2.1 Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere al vaglio dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti formulati dal Presidente dell'Unione dei Comuni Valnure e Valchero.

1.2.2 Il Collegio constata la riconducibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione fornita dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata quale "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" (cfr. Sez. delle Autonomie, del. n. 5/AUT/2006 e Sez. Riunite in sede controllo, del. n. 54/CONTR/2010). Inoltre, la questione posta presenta quel carattere di generalità e astrattezza che la giurisprudenza contabile ha da tempo individuato quale condizione imprescindibile per l'esercizio della funzione consultiva. L'istante non sollecita un apprezzamento di legittimità su singoli atti di gestione, né chiede una valutazione su situazioni individuali determinate. Al contrario, essa è posta in termini generali, con riguardo all'inquadramento sistematico di una fattispecie – i compensi ai componenti interni delle commissioni di concorso – che si ripropone con carattere di ricorrenza e che interseca direttamente i vincoli di finanza pubblica cui gli enti locali sono tenuti ad attenersi.

In particolare, il quesito riguarda la corretta qualificazione di tali compensi, la loro eventuale inclusione nei fondi del salario accessorio e, soprattutto, la loro assoggettabilità al limite complessivo delle risorse destinate annualmente al

trattamento accessorio, così come previsto dall'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017. Si tratta di profili che interferiscono immediatamente con la spesa di personale dell'ente locale – disciplinata dall'art. 1, c. 557-*quater*, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 – e con le grandezze poste a presidio del coordinamento della finanza pubblica, in un contesto normativo che, dalla crisi finanziaria in poi, ha progressivamente irrigidito i vincoli di contenimento della spesa corrente. L'assenza di qualsiasi riferimento a vicende concrete, la formulazione astratta del quesito e la sua rilevanza per la corretta applicazione della disciplina sui limiti di spesa consentono, dunque, di ritenere l'istanza pienamente ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

2. Merito

Per cogliere la portata della questione sottoposta all'esame di questa Sezione, è necessario ricostruire il quadro normativo che regola, da un lato, il trattamento economico del personale pubblico e, dall'altro, i compensi spettanti ai componenti delle commissioni di concorso. Tale ricostruzione non può prescindere da una riflessione sui principi generali che governano la materia e sulle successive stratificazioni normative che, nel corso degli ultimi due decenni, hanno progressivamente ridefinito i margini di manovra degli enti nella gestione della spesa di personale.

2.1 Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 45 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, che affida alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni, articolandolo in due componenti fondamentali: il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio. Il primo è fisso, continuativo, collegato alla qualifica e all'anzianità di servizio; il secondo è variabile, correlato a specifiche condizioni di lavoro, responsabilità aggiuntive, risultati conseguiti o attività particolari svolte dal dipendente. Questa distinzione non è meramente classificatoria, ma riflette una precisa filosofia sottesa alla contrattualizzazione del pubblico impiego: quella di ancorare una parte significativa della retribuzione a elementi di flessibilità e di incentivazione, pur mantenendo una base retributiva stabile e garantita.

Nell'ambito del trattamento accessorio confluiscono istituti assai eterogenei: indennità di funzione, di posizione e di risultato per i dirigenti; compensi per particolari responsabilità, per incarichi aggiuntivi, per prestazioni straordinarie; compensi per attività progettuali; e così via. La contrattazione collettiva definisce le regole di composizione dei fondi destinati al salario accessorio, stabilendo criteri

di alimentazione, modalità di ripartizione e vincoli di utilizzo. In questo contesto, la distinzione tra trattamento fondamentale e accessorio non è solo teorica, ma ha immediate ricadute pratiche in termini di programmazione della spesa, di vincoli di bilancio e di controlli di finanza pubblica.

A questo già complesso assetto si è sovrapposto, negli ultimi anni, un intervento legislativo di natura fortemente restrittiva, volto a contenere la dinamica della spesa per il trattamento accessorio. L'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 – emanato in attuazione della L. delega n. 124 del 2015 – ha infatti stabilito che, a decorrere dal 1º gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Questa disposizione ha introdotto un vincolo di natura rigida e onnicomprensiva, che congela la spesa accessoria a un valore storico e la sottopone a una logica di progressiva erosione legata alla diminuzione degli organici. Si tratta di un limite che non si applica soltanto a specifiche voci di spesa, ma all'intero ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio, indipendentemente dalla loro denominazione, dalla loro collocazione contabile o dalla loro fonte di finanziamento. La portata generale del vincolo è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza contabile, la quale ha chiarito che le eccezioni sono ammesse soltanto in presenza di deroghe legislative espresse ovvero in ipotesi particolari, quali quelle delle risorse integralmente etero-finanziate e prive di impatto strutturale sulla spesa corrente dell'ente.

Successivamente, l'art. 33, c. 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni nella L. n. 58 del 2019, ha introdotto un parziale adeguamento dinamico del tetto, ancorando il limite al valore medio pro-capite del trattamento accessorio riferito all'anno 2018 e consentendo, così, adeguamenti legati alle variazioni del personale in servizio. Tuttavia, questa innovazione non ha derogato al principio della predeterminazione complessiva della spesa accessoria, né ha intaccato il carattere generale e vincolante del limite.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie ha fornito, nel tempo, una serie di indicazioni interpretative che consentono di inquadrare correttamente l'istituto. Con la del. n. 20 del 2017, questa Sezione ha chiarito che il limite deve essere inteso in senso onnicomprensivo, tale cioè da ricoprendere tutte le risorse destinate, a qualunque titolo, al trattamento accessorio del personale, salvo che una disposizione normativa preveda espressamente l'esclusione o che si versi in

ipotesi di risorse integralmente etero-finanziate ed estranee alla dinamica ordinaria della spesa. Questo orientamento è stato confermato e arricchito da ulteriori pronunce, tra le quali meritano particolare menzione la del. n. 2 del 2013, relativa alle economie derivanti da piani di razionalizzazione, e le del. n. 20 e n. 23 del 2017, riguardanti i compensi finanziati da fondi strutturali europei. In tutte queste occasioni, la Sezione ha ribadito che il tetto al trattamento accessorio ha portata generale ed esaustiva e che le eccezioni sono ammissibili soltanto in presenza di chiari presupposti normativi o fattuali.

Più di recente, la del. n. 18 del 2024 della Sezione delle Autonomie, riferita ai compensi spettanti al personale per l'attività di difesa tributaria, ha ulteriormente precisato le condizioni in presenza delle quali somme etero-finanziate possono essere considerate neutrali ai fini del limite. In particolare, la Sezione ha ritenuto che i compensi derivanti dalla condanna della controparte alle spese di giudizio, previamente acquisiti al bilancio dell'ente in forza di una decisione giudiziaria, possano essere esclusi dal tetto in quanto integralmente etero-finanziati, non programmabili, episodici e privi di incidenza strutturale sulla dinamica del trattamento accessorio.

Da questo complesso di decisioni emerge, con chiarezza, che il tetto al trattamento accessorio costituisce un vincolo di carattere generale, dal quale ci si può discostare soltanto in casi tassativamente previsti e secondo criteri di stretta interpretazione. Si tratta di un principio che riflette l'opzione del legislatore per un controllo rigido e preventivo della spesa corrente, in un contesto di finanza pubblica segnato da vincoli stringenti e da esigenze di contenimento strutturale della spesa.

2.1.1 Accanto alla disciplina generale del trattamento economico del personale, occorre considerare la regolamentazione specifica dei compensi spettanti ai componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici. Questa materia ha conosciuto, negli ultimi anni, un'evoluzione normativa di notevole rilievo, che ha inciso tanto sugli aspetti organizzativi e procedurali delle procedure concorsuali quanto sulla disciplina economica dei compensi.

Il quadro normativo di riferimento è costituito, innanzitutto, dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, che detta la disciplina generale dei concorsi pubblici per l'accesso al pubblico impiego. Tale decreto, più volte modificato nel corso degli anni, è stato da ultimo aggiornato dal d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, che ha introdotto importanti innovazioni in materia di digitalizzazione delle procedure, semplificazione amministrativa e trasparenza dei processi di reclutamento.

L'art. 18 del d.P.R. n. 487 del 1994, nella sua formulazione attualmente vigente, stabilisce che i compensi per i componenti interni ed esterni delle commissioni e delle sottocommissioni di concorso, nonché per i comitati di vigilanza e le segreterie dei concorsi, sono stabiliti con il provvedimento di cui all'art. 3, c. 13, della L. 19 giugno 2019, n. 56. Il rinvio è al d.P.C.M. 24 aprile 2020, emanato proprio in attuazione di tale disposizione legislativa, che ha definito in modo uniforme i compensi spettanti ai componenti delle commissioni esaminatrici, prevedendo importi base differenziati in relazione alla natura e alla complessità delle procedure, nonché incrementi parametrati al numero dei candidati e al profilo professionale oggetto del concorso.

Questo sistema di determinazione standardizzata dei compensi risponde a finalità di uniformità, trasparenza e predeterminazione, sottraendo la quantificazione dei compensi all'autonomia dei singoli enti e riconducendola a parametri normativi di portata generale. Ne discende che la spettanza del compenso, anche a favore dei componenti interni, è oggi espressamente riconosciuta dal combinato disposto dell'art. 18 del d.P.R. n. 487 del 1994 e dell'art. 3 della L. n. 56 del 2019, mentre la quantificazione è rimessa a un atto normativo statale che garantisce omogeneità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

2.1.2 L'art. 3 della L. 19 giugno 2019, n. 56 – recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" – introduce una disciplina organica delle procedure concorsuali che incide su molteplici profili, tanto organizzativi quanto economici. Ai fini del presente parere, assumono particolare rilievo tre commi di questa disposizione, i quali, pur essendo stati concepiti con finalità distinte, si intrecciano in modo significativo nella definizione del regime giuridico ed economico dei compensi ai componenti interni delle commissioni di concorso.

Il c. 12 dell'art. 3 qualifica gli incarichi di presidente, componente o segretario delle commissioni esaminatrici – anche se conferiti presso amministrazioni diverse da quella di appartenenza – come incarichi conferiti «*in ragione dell'ufficio ricoperto*» e li considera «*attività di servizio a tutti gli effetti di legge*». Questa disposizione ha una portata chiarificatrice di notevole rilievo, poiché supera le incertezze interpretative che in passato avevano caratterizzato il dibattito sulla natura giuridica dell'attività svolta dai commissari interni. Essa stabilisce, in modo inequivocabile, che l'attività svolta in qualità di componente di commissione non è estranea al rapporto di lavoro, ma ne rappresenta un'esplicazione, pur se talvolta esercitata presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza

e nel rispetto della disciplina sulle autorizzazioni prevista dall'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001.

Il c. 13 demanda a un d.P.C.M. l'aggiornamento dei compensi, consentendo agli enti territoriali, nell'esercizio della propria autonomia, di recepire la disciplina statale. Questa disposizione, di carattere essenzialmente procedurale, completa il quadro di regolamentazione uniforme dei compensi, riconoscendo agli enti locali margini di autonomia nell'adattamento delle previsioni statali alle specificità organizzative territoriali, pur nel rispetto dei parametri generali definiti a livello centrale.

Il c. 14, infine, introduce una deroga di portata circoscritta ma significativa. Esso dispone che, ferma restando l'applicazione dell'art. 23-ter del D.L. n. 201 del 2011, «*la disciplina di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica ai compensi dovuti al personale dirigenziale per l'attività di presidente o di membro della commissione esaminatrice di un concorso pubblico per l'accesso a un pubblico impiego».*

Quest'ultima disposizione merita un'attenzione particolare, poiché su di essa si sono appuntate alcune delle principali questioni interpretative sollevate dall'Ente istante. L'art. 24, c. 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 sancisce il principio di onnicomprensività del trattamento economico della dirigenza, stabilendo che il trattamento economico determinato dai contratti collettivi remunererà tutte le funzioni e i compiti attribuiti ai dirigenti, in modo tale che non possano essere corrisposti compensi ulteriori al di fuori di quelli espressamente previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Il c. 14 dell'art. 3 della L. n. 56 deroga espressamente a questo principio, consentendo che ai dirigenti possano essere attribuiti compensi aggiuntivi per l'attività svolta nelle commissioni di concorso, senza che ciò configuri una violazione del principio di onnicomprensività.

Tuttavia, la deroga introdotta dal c. 14 ha una portata delimitata e non può essere estesa oltre il suo ambito testuale. Essa riguarda esclusivamente il rapporto tra i compensi per l'attività di componente di commissione e il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, e non introduce alcuna esclusione, né diretta né implicita, dall'ambito del tetto al trattamento accessorio di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017. In particolare, non può essere condivisa una lettura secondo cui la deroga all'art. 24, c. 3, comporterebbe, per via interpretativa, l'automatica estraneità di tali compensi dal perimetro del trattamento accessorio e dai relativi limiti quantitativi. Una simile interpretazione estensiva non trova alcun fondamento nel dato letterale della norma, né può essere desunta da elementi sistematici o teleologici. Al contrario, essa

contrasterebbe con il principio di tassatività delle deroghe ai limiti di spesa, più volte affermato dalla giurisprudenza contabile, e rischierebbe di aprire varchi significativi nel sistema dei vincoli alla spesa accessoria.

La funzione del c. 14, dunque, è quella di abilitare l'attribuzione di un compenso aggiuntivo anche ai dirigenti per l'attività svolta in seno alle commissioni, ma non di sottrarre tali compensi – né per i dirigenti né, a maggior ragione, per il restante personale – dall'applicazione del limite complessivo alla spesa per il trattamento accessorio. Il legislatore, se avesse inteso introdurre una deroga anche rispetto all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017 lo avrebbe fatto in modo esplicito, come ha fatto, peraltro, in altre occasioni. L'assenza di qualsivoglia riferimento al tetto del trattamento accessorio nell'ambito del c. 14 non può che essere interpretata nel senso che il legislatore non ha inteso derogare a tale vincolo.

2.1.3 Il quadro normativo così delineato si inserisce, per gli enti locali, in un contesto già caratterizzato da vincoli settoriali particolarmente stringenti. In particolare, l'art. 1, c. 557-*quater*, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, impone che la spesa di personale sia contenuta entro un valore medio riferito al triennio 2011-2013, fissando un parametro di confronto strutturale che condiziona in modo significativo la gestione complessiva del personale. A questo vincolo generale si aggiungono le prescrizioni dell'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, che, come già evidenziato, stabilisce il tetto alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio. Ne risulta un sistema articolato e complesso, nel quale i margini di manovra degli enti sono progressivamente ridotti e nel quale ogni scelta di spesa deve essere attentamente ponderata alla luce dei molteplici limiti che si sovrappongono e si intrecciano.

In questa prospettiva, i compensi ai componenti delle commissioni concorsuali si collocano all'interno di un sistema già caratterizzato da stringenti limiti quantitativi, che impongono un attento bilanciamento tra esigenze di buon funzionamento delle procedure di reclutamento – che costituiscono momento essenziale per la selezione di personale qualificato e per il ricambio generazionale nelle amministrazioni pubbliche – e rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Non si tratta, quindi, di una questione marginale o di un aspetto tecnico di secondo piano, ma di un nodo problematico che investe direttamente la capacità degli enti di gestire le proprie risorse umane in modo efficiente e sostenibile.

2.2 L'interpretazione del quadro normativo appena ricostruito non può prescindere dall'esame della giurisprudenza della Corte dei conti, che, per la corretta applicazione dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale, ha consolidato un orientamento in favore dell'interpretazione ampia e

rigorosa del tetto di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, ribadendo che esso ha portata generale ed esaustiva e che le eccezioni sono ammissibili soltanto in presenza di presupposti normativi o fattuali tassativamente individuati.

2.2.1 Il punto di partenza di questa elaborazione giurisprudenziale è rappresentato dalla del. n. 51 del 2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo, la quale, affrontando in termini generali il tema dei limiti alla spesa per il trattamento accessorio, ha affermato il principio secondo cui l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio deve comprendere tutte le voci accessorie, indipendentemente dalla provenienza dei fondi o dalla loro collocazione contabile, salvo il caso in cui il legislatore intervenga con deroghe espresse. Questa decisione ha posto le basi per un orientamento che, negli anni successivi, è stato costantemente confermato e arricchito da ulteriori pronunce.

La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 2 del 2013, ha avuto modo di precisare ulteriormente i presupposti per la corretta inclusione o esclusione di determinate voci dal tetto, occupandosi in particolare delle economie derivanti da piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa. In tale occasione, la Sezione ha ribadito la necessità di un'interpretazione restrittiva delle eccezioni, evidenziando che il vincolo di bilancio non può essere aggirato attraverso artificiose riclassificazioni contabili o attraverso l'attribuzione di compensi a titoli formalmente diversi ma sostanzialmente riconducibili al trattamento accessorio.

Un ulteriore sviluppo di questa elaborazione giurisprudenziale si è avuto con le del. n. 20 e n. 23 del 2017 della Sezione delle Autonomie, chiamata a pronunciarsi, a seguito di rimessione della Sezione regionale di controllo per la Campania, sui compensi finanziati da fondi strutturali europei. In tali occasioni, la Sezione ha riaffermato il carattere onnicomprensivo del tetto e ha delineato i criteri in presenza dei quali le risorse etero-finanziate possono essere escluse dal computo. In particolare, la Sezione ha richiesto che le risorse non gravino sul bilancio dell'ente e che l'operazione possa dirsi neutralizzata sotto il profilo della spesa corrente, con l'ulteriore precisazione che tali fattispecie devono presentare carattere episodico e non strutturale, in modo da non incidere sulla dinamica tendenziale del trattamento accessorio.

2.2.2 Il tema delle risorse etero-finanziate è stato ulteriormente approfondito dalla del. n. 18 del 2024 della Sezione delle Autonomie, riferita ai compensi spettanti al personale che assiste l'ente nei processi tributari, allorché le risorse derivino da condanna della controparte alle spese di giudizio. In tale pronuncia, la Sezione ha ritenuto che tali importi, previamente acquisiti al bilancio dell'ente

in forza della decisione giudiziaria, possano essere considerati non assoggettati ai limiti di cui all'art. 23, c. 2, in quanto integralmente etero-finanziati, non programmabili, episodici e privi di incidenza tendenzialmente stabile sulla dinamica del trattamento accessorio.

Da questo complesso di decisioni emerge, in termini sistematici, che il tetto al trattamento accessorio ha portata generale e tendenzialmente esaustiva, e che le eccezioni sono ammesse unicamente in presenza di deroghe normative espresse ovvero ove ricorrono fattispecie etero-finanziate integralmente coperte da risorse esterne, episodiche e prive di impatto strutturale, secondo criteri di stretta interpretazione. In altre parole, non è sufficiente che una spesa sia finanziata con risorse provenienti dall'esterno perché essa possa essere automaticamente esclusa dal tetto; è necessario, altresì, che tale finanziamento non incida sulla dinamica ordinaria della spesa corrente e che la fattispecie presenti carattere del tutto eccezionale e non replicabile.

2.2.3 Con riguardo specifico ai compensi dei componenti delle commissioni di concorso, la giurisprudenza contabile più risalente, formatasi in un contesto normativo differente, tendeva a considerare tali incarichi come attività di carattere extra-istituzionale, valorizzando soprattutto la figura dei componenti esterni e riservando a questi ultimi, in via principale, la spettanza del compenso. L'evoluzione normativa intervenuta con l'art. 3, c. 12-14, della L. n. 56 del 2019 e con il d.P.C.M. 24 aprile 2020 ha però ricondotto in modo più netto l'attività dei commissari interni nell'alveo delle attività di servizio, retribuibile sulla base di parametri uniformi e predeterminati, così superando, in larga parte, le incertezze qualificatorie del passato.

In questo quadro si inserisce, con specifico riferimento all'assoggettabilità dei compensi al limite di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, la del. n. 90 del 2025 della Sezione regionale di controllo per la Puglia, la quale, esaminando in termini generali la questione, perviene alla conclusione della piena inclusione di tali compensi nel tetto del trattamento accessorio, in mancanza di qualsiasi deroga legislativa espressa o di condizioni tali da assimilare la fattispecie a ipotesi di risorse etero-finanziate neutrali. La medesima Sezione regionale, con la del. n. 82 del 2024, ha peraltro ribadito che l'interpretazione puntuale delle clausole della contrattazione collettiva non rientra nella funzione consultiva della Corte dei conti, trattandosi di materia riservata all'autonomia negoziale delle parti e, in ultima istanza, al giudice ordinario. Questo principio, che questa Sezione pienamente condivide, delimita in modo chiaro il perimetro del presente parere, il quale non può spingersi fino a fornire un'interpretazione analitica delle singole disposizioni

contrattuali, ma deve limitarsi a delineare i criteri di conformità ai vincoli di finanza pubblica e a fornire all'ente richiedente le coordinate sistematiche entro le quali esercitare la propria autonomia organizzativa e contrattuale.

2.3 Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale ricostruito, è possibile affrontare in modo organico le questioni poste dall'Ente istante, che possono essere ricondotte a tre profili tra loro strettamente connessi, ma logicamente distinti: la qualificazione dei compensi spettanti ai dipendenti interni delle commissioni esaminatrici come componenti del trattamento accessorio; la conseguente necessità o opportunità di inserirli nei fondi del salario accessorio; la loro assoggettabilità al tetto di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, indipendentemente dalla scelta di imputazione contabile.

2.3.1 La prima questione da affrontare riguarda la qualificazione giuridica dei compensi corrisposti ai presidenti, ai membri e ai segretari delle commissioni esaminatrice quando gli incarichi siano rivestiti da dipendenti interni all'amministrazione. Si tratta di stabilire se tali compensi rientrino nella categoria del trattamento accessorio ovvero se costituiscano emolumenti di natura diversa, estranei al rapporto di lavoro e non assoggettati alla relativa disciplina.

Per rispondere a questa domanda occorre partire dalla natura dell'attività svolta dai componenti interni delle commissioni di concorso. L'art. 3, c. 12, della L. n. 56 del 2019 stabilisce, come si è visto, che gli incarichi di presidente, membro e segretario delle commissioni esaminatrici, quando conferiti a dipendenti pubblici, sono attribuiti «in ragione dell'ufficio ricoperto» e costituiscono attività di servizio a tutti gli effetti di legge. Questa qualificazione normativa ha una portata dirimente, poiché riconduce in modo inequivocabile l'attività svolta in qualità di componente di commissione nell'alveo del rapporto di lavoro, escludendo che essa possa essere considerata come un'attività estranea o meramente occasionale.

L'attività di componente di commissione, dunque, non è qualcosa di estraneo al rapporto di lavoro, ma ne rappresenta un'esplicazione, pur se talvolta consumata presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza e nel rispetto della disciplina sulle autorizzazioni. Il relativo compenso, di conseguenza, ha natura di componente del trattamento economico del dipendente e non può essere degradato a mera liberalità o a indennizzo occasionale. Si tratta, in definitiva, di una retribuzione per un'attività lavorativa svolta nell'interesse dell'amministrazione e nell'ambito del rapporto di pubblico impiego.

Chiarito che il compenso si inserisce nel rapporto di lavoro, occorre stabilire se esso rientri nella categoria del trattamento fondamentale o in quella del

trattamento accessorio. Dal punto di vista della distinzione tra queste due componenti retributive, il compenso in esame presenta caratteristiche che lo avvicinano in modo evidente alla nozione di trattamento accessorio. Esso, infatti, non è collegato in modo generalizzato e permanente alla posizione giuridica del dipendente, non costituisce una componente fissa e continuativa della retribuzione, non è legato all'anzianità di servizio o alla qualifica rivestita. Al contrario, esso è correlato a una attività aggiuntiva, temporanea e specifica, connessa allo svolgimento di un incarico determinato nel tempo e affidato in ragione dell'ufficio. Si tratta, in altri termini, di un compenso variabile, legato a una particolare condizione di lavoro o a una responsabilità aggiuntiva, che si affianca alla retribuzione ordinaria senza però fondersi con essa.

Questi elementi sono perfettamente coerenti con la nozione di trattamento accessorio delineata dall'art. 45 del D.Lgs. n. 165 del 2001, che ricomprende le voci variabili della retribuzione correlate a particolari condizioni di lavoro, responsabilità aggiuntive o risultati conseguiti. La giurisprudenza contabile ha più volte chiarito che rientra nel trattamento accessorio ogni compenso che, pur non essendo riconducibile alla retribuzione fondamentale, remunera attività o responsabilità che si collocano comunque nell'ambito del rapporto di lavoro e che presentano carattere di variabilità, temporaneità o eventualità. I compensi per la partecipazione alle commissioni di concorso rispondono pienamente a questa definizione.

Va precisato, tuttavia, che la puntuale collocazione contrattuale di tali compensi all'interno delle diverse voci del trattamento accessorio e dei fondi è rimessa alla disciplina dei contratti collettivi nazionali di comparto e alla contrattazione integrativa, la cui interpretazione analitica non può formare oggetto del presente parere. Questa Sezione, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella del. n. 82 del 2024, ritiene infatti che l'interpretazione puntuale delle clausole della contrattazione collettiva non rientri nella competenza consultiva della Corte dei conti, essendo rimessa all'autonomia negoziale delle parti sociali e, in ultima istanza, al giudice ordinario. Ciò che qui rileva, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, è stabilire se tali compensi rientrino nella categoria generale del trattamento accessorio e se, di conseguenza, siano assoggettati ai limiti di spesa che gravano su questa componente retributiva. La risposta a questa domanda, per le ragioni esposte, non può che essere affermativa.

2.3.2 L'ente istante richiama, a sostegno di una possibile interpretazione in senso opposto, il c. 14 dell'art. 3 della L. n. 56 del 2019, che esclude l'applicazione

dell'art. 24, c. 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 ai compensi dovuti al personale dirigenziale per l'attività di presidente o membro di commissione di concorso. Come già anticipato, questa disposizione presenta una portata circoscritta e non può essere interpretata in modo estensivo.

L'art. 24, c. 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 sancisce, per la dirigenza pubblica, il principio di onnicomprensività del trattamento economico, secondo il quale la retribuzione determinata dai contratti collettivi remunera tutte le funzioni e i compiti attribuiti ai dirigenti, salvo specifiche eccezioni previste dalla legge o dalla contrattazione. Questo principio risponde all'esigenza di evitare che ai dirigenti possano essere attribuiti compensi aggiuntivi in modo frammentario e poco trasparente, alterando l'equilibrio retributivo definito dalla contrattazione collettiva e moltiplicando in modo incontrollato le voci accessorie della retribuzione.

Il c. 14 dell'art. 3 della L n. 56 del 2019 deroga espressamente a questo principio, consentendo che ai dirigenti possano essere attribuiti compensi aggiuntivi per l'attività svolta nelle commissioni di concorso. La deroga, tuttavia, riguarda esclusivamente il rapporto tra i compensi per l'attività di componente di commissione e il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale. Essa non spiega alcun effetto diretto nei confronti del personale non dirigenziale, per il quale l'onnicomprensività non opera con la stessa intensità e che, anche prima della riforma, poteva essere legittimamente destinatario di compensi accessori per incarichi ulteriori. Soprattutto, essa non introduce alcuna esclusione, né diretta né implicita, dall'ambito del tetto al trattamento accessorio di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017.

Non può essere condivisa, pertanto, una lettura secondo cui la deroga all'art. 24, c. 3, comporterebbe, per via interpretativa, l'automatica estraneità di tali compensi dal perimetro del trattamento accessorio e dai relativi limiti quantitativi. Una simile interpretazione estensiva non trova alcun fondamento nel dato letterale della norma e si pone in contrasto con il principio di tassatività delle deroghe ai limiti di spesa, più volte affermato dalla giurisprudenza contabile. Se il legislatore avesse inteso escludere i compensi per le commissioni di concorso anche dal tetto al trattamento accessorio, lo avrebbe fatto in modo esplicito, come ha fatto in altre occasioni nelle quali ha inteso sottrarre specifiche categorie di spesa dai limiti generali. L'assenza di qualsivoglia riferimento al tetto del trattamento accessorio nell'ambito del c. 14 non può che essere interpretata nel senso che il legislatore non ha inteso derogare a tale vincolo.

La funzione del c. 14, in definitiva, è quella di abilitare l'attribuzione di un compenso aggiuntivo anche ai dirigenti per l'attività svolta in seno alle commissioni, superando il divieto derivante dal principio di onnicomprensività, ma non di sottrarre tali compensi dall'applicazione del limite complessivo alla spesa per il trattamento accessorio. Si tratta di due piani normativi distinti, che operano su livelli diversi e che non possono essere confusi o sovrapposti. L'uno riguarda la struttura interna del trattamento economico della dirigenza e la possibilità di attribuire compensi ulteriori rispetto a quelli ordinariamente previsti; l'altro riguarda i limiti complessivi alla spesa per il trattamento accessorio, che si applicano indipendentemente dalla struttura interna della retribuzione e che mirano a garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

2.3.3 Considerato il quadro normativo e giurisprudenziale ricostruito, i compensi spettanti ai componenti interni delle commissioni di concorso presentano, in sintesi, la natura di corrispettivo per attività di servizio svolta in ragione dell'ufficio, il carattere di compenso aggiuntivo rispetto alla retribuzione fondamentale e una disciplina legale specifica di spettanza e quantificazione. Non si rinviene, al contempo, alcuna disposizione che li qualifichi espressamente come estranei al trattamento accessorio, che li escluda in via specifica dall'applicazione del limite di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, o che li riconduca a fattispecie di risorse integralmente etero-finanziate e strutturalmente neutrali, come nel caso oggetto della del. n. 18 del 2024 della Sezione delle Autonomie.

In coerenza con i principi affermati dalle Sezioni riunite nella del. n. 51 del 2011, dalla Sezione delle Autonomie nelle del. n. 2 del 2013, n. 20 e n. 23 del 2017 e n. 18 del 2024, e dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella del. n. 90 del 2025, deve pertanto affermarsi che tali compensi rientrano a pieno titolo tra le "risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" ai sensi dell'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017 e sono, conseguentemente, assoggettati al relativo limite complessivo.

Questa conclusione si fonda su una duplice considerazione. Da un lato, essa discende dalla natura stessa dei compensi, che, come si è visto, costituiscono una componente del trattamento accessorio e remunerano attività di servizio svolte in ragione dell'ufficio. Dall'altro, essa si radica nel carattere onnicomprensivo del tetto al trattamento accessorio, che, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, ricomprende tutte le risorse destinate, a qualunque titolo, al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dalla loro denominazione, dalla loro collocazione contabile o dalla loro fonte di finanziamento, salvo che una disposizione normativa preveda espressamente

l'esclusione o che si versi in ipotesi di risorse integralmente etero-finanziate ed estranee alla dinamica ordinaria della spesa.

Nel caso dei compensi per le commissioni di concorso, non ricorre alcuna delle condizioni che potrebbero giustificare un'esclusione dal tetto. Non vi è, innanzitutto, alcuna deroga legislativa espressa che sottragga tali compensi dal perimetro del trattamento accessorio o dal limite di cui all'art. 23, c. 2. Il c. 14 dell'art. 3 della L. n. 56 del 2019, come si è visto, introduce una deroga circoscritta al principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, ma non contiene alcun riferimento al tetto al trattamento accessorio. In secondo luogo, non si tratta di risorse integralmente etero-finanziate, episodiche e prive di impatto strutturale sulla dinamica del trattamento accessorio. I compensi per le commissioni di concorso sono finanziati con risorse ordinarie del bilancio dell'ente, hanno carattere ricorrente e prevedibile, incidono sulla spesa corrente in modo strutturale e si inseriscono pienamente nella dinamica ordinaria della spesa di personale.

Ne consegue che anche laddove l'ente non imputi formalmente tali risorse ai fondi del salario accessorio, la spesa corrispondente deve comunque essere computata ai fini del tetto complessivo. La mera collocazione su capitoli di bilancio diversi dai fondi non può comportare una "fuoriuscita" dal perimetro del trattamento accessorio, imponendosi un criterio di valutazione fondato sulla natura economica e funzionale dell'emolumento, piuttosto che sulla sua classificazione contabile. In altri termini, ciò che rileva ai fini dell'applicazione del tetto non è la denominazione formale della voce di bilancio sulla quale il compenso è imputato, ma la sua sostanza, la sua funzione e la sua natura di componente del trattamento accessorio del personale.

Questa impostazione è coerente con l'orientamento costante della giurisprudenza contabile, che ha sempre privilegiato un approccio sostanzialistico rispetto a un approccio formalistico nell'interpretazione dei limiti di spesa. Non può essere consentito agli enti di aggirare il vincolo del tetto al trattamento accessorio attraverso artificiose riclassificazioni contabili o attraverso l'imputazione di compensi aventi natura accessoria su capitoli di bilancio diversi dai fondi. Un simile espediente si porrebbe in contrasto con la ratio della disciplina, che è quella di garantire un controllo rigoroso e preventivo della spesa corrente e di evitare che la dinamica del trattamento accessorio possa sfuggire ai vincoli di finanza pubblica.

2.3.4 Rimane da affrontare il tema, distinto ma connesso, dell'opportunità e, in certa misura, della necessità di inserire i compensi per le commissioni di concorso

nei fondi del salario accessorio per il personale non dirigenziale e nei corrispondenti fondi per la dirigenza. Questo profilo si colloca su un piano parzialmente diverso rispetto a quello dell'assoggettabilità al tetto, poiché riguarda non tanto i limiti complessivi alla spesa quanto le modalità di gestione e di rappresentazione contabile del trattamento accessorio.

Da un primo punto di vista, eminentemente contrattuale, occorre ricordare che la composizione del fondo delle risorse decentrate e dei fondi destinati alla dirigenza è disciplinata dai contratti collettivi nazionali di comparto, che individuano le voci stabili e variabili, nonché gli istituti retributivi accessori che possono confluire nei fondi. Spetta alla contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, definire in dettaglio le modalità di alimentazione dei fondi e le tipologie di compensi che vi possono essere imputati. La Corte dei conti, in sede consultiva, non può sostituirsi alle parti nel compito di interpretare in modo puntuale le singole clausole contrattuali, dovendo limitarsi a indicare criteri di conformità ai vincoli di finanza pubblica.

Da un secondo punto di vista, tuttavia, in chiave di coordinamento della finanza pubblica, appare coerente ritenere che la riconduzione dei compensi aventi natura di trattamento accessorio all'interno dei fondi consenta una gestione più trasparente e controllabile delle risorse, favorendo il rispetto del tetto ex art. 23, c. 2, e dei limiti complessivi alla spesa di personale. L'imputazione esterna ai fondi, pur non incidendo sulla necessità di computare le somme nel tetto, rischia di generare frammentazioni e opacità nella rappresentazione complessiva del trattamento accessorio, rendendo più difficile il monitoraggio della spesa e la verifica del rispetto dei vincoli. Una gestione unitaria e trasparente delle risorse destinate al trattamento accessorio, realizzata attraverso l'imputazione ai fondi, risponde meglio alle esigenze di controllo e di programmazione e consente una più agevole verifica della compatibilità della spesa con i limiti di finanza pubblica. In definitiva, questa Sezione ritiene che l'imputazione ai fondi del salario accessorio per il personale non dirigenziale e ai fondi per la dirigenza dei compensi spettanti ai componenti interni delle commissioni di concorso sia soluzione coerente con la loro natura di trattamento accessorio, in linea con l'orientamento espresso anche dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella del. n. 90 del 2025. Ferma restando l'autonomia organizzativa e contrattuale dell'ente, la scelta di diverse modalità contabili non può comunque elidere l'obbligo di includere tali somme nel calcolo del tetto di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017.

3 Quanto sopra indicato postula tuttavia che le esigenze di trasparenza, efficienza e rispetto dei vincoli di bilancio, impongono che, in primo luogo, l'Unione proceda a una verifica interna della disciplina contrattuale applicabile, avvalendosi delle strutture competenti – i servizi del personale e la ragioneria – e, se del caso, delle rappresentanze sindacali, al fine di individuare, alla luce del contratto collettivo nazionale di lavoro delle Funzioni locali e dell'Area dirigenza, le disposizioni in tema di composizione dei fondi del salario accessorio e dei fondi per la dirigenza, le voci di trattamento accessorio riconducibili a incarichi, responsabilità e attività aggiuntive, nonché la compatibilità dei compensi per le commissioni di concorso con tali voci. La verifica dovrà essere condotta nel rispetto dell'autonomia negoziale delle parti sociali e tenendo presente che l'interpretazione contrattuale di dettaglio non può essere sindacata in questa sede, ma potrà comunque fornire elementi utili per orientare le scelte organizzative e contabili dell'ente.

In secondo luogo, l'Ente sarà chiamato a operare una scelta contabile coerente e trasparente tale che, per il personale non dirigenziale, i compensi siano imputati alla parte variabile dei fondi del salario accessorio, nel rispetto dei limiti contrattuali e dei vincoli di finanza pubblica, mentre, per il personale dirigenziale, essi siano inseriti nelle risorse destinate al trattamento accessorio della dirigenza, tenendo conto della deroga al principio di onnicomprensività operata dall'art. 3, c. 14, della L. n. 56 del 2019, ma non già di una inesistente esclusione dal tetto di cui all'art. 23, c. 2. Qualora, per ragioni di tecnica contabile o per scelte organizzative specifiche, tutto o parte di tali compensi siano imputati a capitoli diversi dai fondi, l'Ente dovrà comunque assicurare che le relative somme siano ricomprese nel computo del tetto al trattamento accessorio, così da evitare elusioni o aggiramenti del vincolo. Sarà opportuno, a tal fine, predisporre prospetti di riconciliazione che consentano di verificare, in modo chiaro e documentato, l'inclusione di tutti i compensi aventi natura accessoria nel calcolo complessivo del tetto.

In terzo luogo, si prospetta l'opportunità di un monitoraggio congiunto dei diversi limiti di spesa incidenti sulla materia, coordinando le prescrizioni dell'art. 1, c. 557-quater, della L. n. 296 del 2006 in tema di spesa complessiva di personale e il tetto complessivo al trattamento accessorio ex art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, quale risultante anche dall'art. 33, c. 2, del D.L. n. 34 del 2019. In tal modo l'amministrazione richiedente potrà prevenire il rischio che l'erogazione dei compensi per le commissioni di concorso, pur legittima in sé, determini un superamento dei parametri di finanza pubblica e, conseguentemente, l'insorgere di possibili rilievi in sede di controllo. Il monitoraggio dovrà essere condotto in

modo sistematico e preventivo, attraverso la predisposizione di strumenti di controllo interno che consentano di verificare, in tempo reale, l'andamento della spesa di personale e il rispetto dei limiti.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dall'Unione dei Comuni Valnure e Valchero risponde nei seguenti termini:

- I compensi dovuti al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso al pubblico impiego, quando gli incarichi siano rivestiti da dipendenti interni, costituiscono componenti del trattamento economico di natura accessoria. Essi remunerano, infatti, attività aggiuntiva, temporanea e specifica, svolta in ragione dell'ufficio ai sensi dell'art. 3, c. 12, della L. n. 56 del 2019, e non si configurano come emolumenti estranei al rapporto di lavoro. La loro natura accessoria discende dal fatto che si tratta di compensi variabili, non legati in modo permanente alla posizione giuridica del dipendente, ma correlati allo svolgimento di un incarico determinato nel tempo e conferito in ragione dell'ufficio.
- La precisa collocazione contrattuale di tali compensi all'interno delle diverse voci del trattamento accessorio e dei fondi è rimessa alla disciplina dei contratti collettivi nazionali di comparto e alla contrattazione integrativa, la cui interpretazione puntuale non rientra nella competenza consultiva della Corte dei conti, in coerenza con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza della Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 82 del 2024). Nondimeno, in una prospettiva di corretta gestione della finanza pubblica e di trasparenza contabile, è coerente che essi siano imputati ai fondi del salario accessorio per il personale non dirigenziale e agli analoghi fondi per la dirigenza. Questa scelta consente una gestione più trasparente delle risorse, favorisce il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e rende più agevole il monitoraggio della spesa.
- In ogni caso, i compensi in parola rientrano nel perimetro delle "risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" ai sensi dell'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017, e risultano pertanto assoggettati al relativo limite complessivo. La conclusione si fonda sul carattere onnicomprensivo del tetto al trattamento accessorio, più volte affermato dalla giurisprudenza contabile, e sull'assenza di qualsiasi deroga

legislativa espressa o di presupposti per l'esclusione quali risorse etero-finanziate neutrali, secondo i criteri ricostruiti dalle Sezioni riunite nella del. n. 51 del 2011, dalla Sezione delle Autonomie nelle del. n. 2 del 2013, n. 20 e n. 23 del 2017 e n. 18 del 2024, e da ultimo dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella del. n. 90 del 2025.

- La deroga di cui all'art. 3, c. 14, della L. n. 56 del 2019, che esclude l'applicazione dell'art. 24, c. 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001 ai dirigenti componenti delle commissioni di concorso, incide esclusivamente sul principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale e non determina, di per sé, l'esclusione dei relativi compensi dal tetto di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017. Il tetto continua a trovare applicazione nei confronti dell'intero trattamento accessorio, ivi inclusi i compensi per le commissioni di concorso, sia per il personale dirigenziale che per quello non dirigenziale.

Resta impregiudicato ogni ulteriore apprezzamento di legittimità sugli atti concreti, che potrà essere effettuato, ove ne ricorrano i presupposti, nell'ambito delle ordinarie funzioni di controllo della Corte dei conti.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Presidente dell'Unione Valnure e Valchero (PC);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2025.

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 29 dicembre 2025

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)

