



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza del 27 agosto 2026,

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 modifiche e integrazioni;

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 propria deliberazione n. 50/2026/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2026 di questa Sezione regionale;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana, di ripartizione delle funzioni di controllo tra i magistrati della Sezione;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente (nota prot. n. 5366/2026), come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 36/2026 con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 30 luglio 2026, al n. 5366, il Sindaco del Comune di Colle di Val d'Elsa (SI) ha formulato richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. L'Ente, più precisamente, chiede se, nel caso di nuova istituzione della dirigenza, sia possibile rideterminare il tetto del salario accessorio del 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs n. 75/2017, tenendo conto degli oneri aggiuntivi per il trattamento economico accessorio della dirigenza medesima. Chiede, inoltre, quale sia da intendersi il corretto parametro di riferimento finanziario, anche alla luce dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019, che consente di incrementare le risorse destinate alla contrattazione integrativa nel caso di un aumento del personale in servizio rispetto a quello in essere al 31 dicembre 2018.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esercizio della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti richiede la verifica preliminare delle condizioni di ammissibilità della richiesta, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, secondo i criteri interpretativi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

Secondo il consolidato orientamento, 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).

Il legittimo 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 oppure esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

1.1. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto è formulata dal Comune di Colle di Val d'Elsa, è firmata 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. La richiesta è stata inoltre trasmessa alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito nella Regione Toscana con L. R. 3 marzo 1998, n. 22 e disciplinato, da ultimo, con L.R. 19 maggio 2025 n. 26.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di richiedere pareri alla Corte dei conti esclusivamente *"in materia di contabilità pubblica"*. Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

Tale impostazione consente, in determinati casi, di ricomprendere nell'ambito consultivo questioni che, nella loro dimensione originaria, sono estranee alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica riguarda non le materie in sé considerate, quanto piuttosto le specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, *"limitatamente 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 (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. La funzione consultiva di questa Corte, inoltre, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli altri organi giudiziari.

2.3. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità e astrattezza e non può tradursi in una valutazione circa la legittimità dell'azione amministrativa da porre in essere in concreto né di specifiche scelte amministrative o di singoli procedimenti (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non può tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.4. Tutto ciò premesso la richiesta di parere formulata dal Comune di Colle di Val d'Elsa deve ritenersi oggettivamente ammissibile, attenendo all'individuazione del limite quantitativo alle risorse destinabili al trattamento accessorio del personale dipendente della pubblica amministrazione e, pertanto, all'interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale, funzionali alla sana gestione finanziaria dell'Ente e alla tutela dei relativi equilibri di bilancio, pacificamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, ambito esclusivo entro il quale le Sezioni regionali di controllo sono legittimate a svolgere funzioni consultive (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

Tale principio è stato ribadito dalla Sezione delle Autonomie con la Deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG dove è stato precisato che *"la linea di confine della funzione consultiva"*

intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito”.

NEL MERITO

3. Tanto premesso, si rende necessaria una ricostruzione del contesto normativo nel quale si inserisce la richiesta di parere formulata dal Comune.

3.1 In primo luogo, viene in questione la norma di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017, che, reiterando un vincolo di contenimento della spesa pubblica già previsto in precedenti interventi normativi (art. 9, comma 2-bis, d.l. n. 78 del 2010 e art. 1, comma 236, legge n. 208 del 2015), dispone il principio dell'invarianza del trattamento accessorio complessivo del personale, ancorandolo al parametro di riferimento dell'importo relativo all'anno 2016 : *“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”.*

La disposizione in esame - nel fissare un tetto massimo parametrato a un valore storico - persegue chiaramente l'obiettivo di contenere la dinamica del trattamento accessorio e, più in generale, si colloca nell'ambito delle misure di contenimento della spesa di personale, assumendo la natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Proprio perché l'art. 23, comma 2, esprime un vincolo di finanza pubblica, esso può essere derogato solo nei casi espressamente previsti dal legislatore e continua ad operare anche in presenza di processi di riorganizzazione dell'ente - tra cui l'istituzione *ex novo* della dirigenza - salvo specifiche deroghe legislative.

Tanto premesso, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il limite quantitativo previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 deve essere considerato unitariamente e con riferimento all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale. Esso, pertanto, non riguarda i singoli fondi della contrattazione decentrata, ma l'insieme delle risorse destinate a tale finalità, comprensive sia del fondo del personale non dirigente sia di quello relativo alla dirigenza, poiché il legislatore ha inteso assoggettare al tetto tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio.

Tale interpretazione trova costante conferma nella giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, secondo cui il limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 opera con riguardo all'intero aggregato delle risorse destinate al trattamento accessorio, indipendentemente dalla categoria di personale interessata (personale del comparto, titolari di incarichi di elevata qualificazione, dirigenti, segretari comunali e provinciali) e dalle modalità di imputazione contabile delle relative somme. Ne consegue che è irrilevante che le risorse siano imputate ai singoli fondi della contrattazione integrativa ovvero stanziare direttamente a bilancio, dovendo comunque concorrere alla determinazione del tetto complessivo di spesa (cfr., *ex multis*, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 11/2025/PAR e n. 128/2025/PAR; Sezione Regionale di Controllo per la

Lombardia, deliberazione n. 216/2026/PAR). In tal senso si è espressa anche questa Sezione regionale, con le deliberazioni n. 59/2017/PAR e n. 277/2019/PAR chiarendo che *“tra le finalità della legge, per espressa disposizione, rientra quella di assicurare l’invarianza della spesa”*. *All’evidenza, tale obiettivo può essere raggiunto solo se, ai fini del rispetto del limite, vengono incluse tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse”*. Da ciò consegue che in presenza di processi di riorganizzazione interna dell’amministrazione, non risulta precluso incrementare risorse destinate a una specifica categoria di personale (es. dirigenza). Tale operazione, tuttavia, può avvenire soltanto nel rispetto del tetto complessivo fissato dall’art. 23, comma 2, e potrebbe richiedere, pertanto, una riduzione delle risorse attribuite ad altre categorie di personale.

L’istituzione di un fondo destinato al trattamento accessorio della dirigenza di nuova introduzione non determina, infatti, la creazione di un autonomo spazio finanziario aggiuntivo rispetto al limite complessivo dell’art. 23 co. 2. Essa richiede piuttosto una riallocazione interna delle risorse disponibili, tale da assicurare il rispetto del tetto normativo e dei vincoli di contenimento della spesa pubblica.

3.2 La possibilità di costituire il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, presso un ente che istituisca per la prima volta la qualifica dirigenziale, trova fondamento nell’art. 57, comma 5, del CCNL dell’Area delle Funzioni locali del 17 dicembre 2020.

Questa disposizione mantiene la sua validità anche dopo l’entrata in vigore del CCNL del 16 luglio 2024 in virtù dell’art. 1, comma 11 secondo cui *“per quanto non espressamente previsto dal presente CCNL, continuano a trovare applicazione le disposizioni contrattuali dei precedenti CCNL dell’Area Funzioni Locali, dell’Area II, dell’Area III e dei Segretari Comunali e Provinciali, ove compatibili e non sostituite con le previsioni del presente CCNL e con le norme legislative, nei limiti del D. Lgs. n. 165/2001”*.

L’art. 57 co. 5 citato prevede che gli enti di nuova istituzione o quelli che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutino, anche basandosi su valori di riferimento desunti da medie retributive relative ad altri enti, l’entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuino la relativa copertura nell’ambito delle capacità di bilancio *“nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge”*.

La disciplina contrattuale consente, dunque, all’Ente privo di un parametro storico interno di individuare le risorse necessarie alla costituzione del fondo dirigenziale facendo ricorso a parametri esterni. A tal fine, possono essere utilizzati valori medi relativi ad amministrazioni comparabili per dimensioni, caratteristiche organizzative, numero e complessità delle strutture dirigenziali, funzioni esercitate e livello delle responsabilità attribuite.

La scelta degli enti assunti come termine di comparazione e la conseguente determinazione delle risorse devono essere sorrette da un’adeguata istruttoria e da una motivazione idonea a evidenziare la congruità del parametro rispetto alle caratteristiche organizzative e finanziarie dell’Ente.

La disposizione contrattuale, tuttavia, distingue chiaramente la quantificazione del fabbisogno dalla verifica della sua compatibilità finanziaria. Essa subordina espressamente la

costituzione del fondo sia alle capacità del bilancio sia al rispetto dei limiti finanziari stabiliti dalla legge.

L'art. 57, comma 5, non configura, pertanto, una deroga al limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Esso consente di determinare l'entità delle risorse necessarie al nuovo fondo, ma non autorizza a sommarne automaticamente l'importo al tetto riferito al 2016.

La prima costituzione del fondo della dirigenza deve avvenire, pertanto, nel rispetto dei limiti finanziari vigenti, incluso quello previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e, ove necessario, la compatibilità con tale limite può essere assicurata mediante economie compensative a valere sulle risorse destinate al trattamento accessorio di altre categorie di personale (cfr., *ex multis*, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 128/2025/PAR; Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 216/2026/PAR).

La disciplina contrattuale, in altri termini, consente la prima costituzione del fondo della dirigenza, ma non attribuisce all'Ente un autonomo titolo per incrementare il limite complessivo del trattamento accessorio.

3.3 Tra le disposizioni legislative che, invece, incidono espressamente sul limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 assume rilievo l'art. 33, comma 2, ultimo periodo, del d.l. n. 34 del 2019 secondo cui *“il limite al trattamento accessorio del personale di cui all' articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”*.

La norma si inserisce nel nuovo sistema delle capacità assunzionali degli enti locali e risponde all'esigenza di evitare che l'incremento del personale in servizio determini una diminuzione delle risorse accessorie mediamente disponibili per ciascun dipendente.

La *ratio* di tale previsione è quella di salvaguardare il valore medio del trattamento accessorio, incluso quello della dirigenza, rispetto alle dinamiche quantitative del personale e impedire che politiche assunzionali “espansive”, ancorché finanziariamente sostenibili, si traducano in una ingiustificata compressione del salario accessorio individuale (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 80/2026/PAR).

L'art. 33, comma 2, non introduce, quindi, una facoltà generale di incremento dei fondi connessa alle scelte organizzative dell'Ente. Esso contempla, invece, uno specifico meccanismo di adeguamento del limite, stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, la cui applicazione presuppone una variazione della consistenza del personale in servizio rispetto a quella rilevata al 31 dicembre 2018, individuata dal legislatore quale parametro di riferimento.

In particolare, l'adeguamento in aumento del limite può operare esclusivamente qualora il numero dei dipendenti in servizio risulti superiore a quello rilevato alla data sopra indicata. L'incremento consentito non coincide, tuttavia, con l'ammontare del nuovo fondo che l'ente intende istituire o implementare, ma deve essere determinato nella misura strettamente

necessaria a garantire l'invarianza del valore medio pro capite del trattamento accessorio riferito all'anno 2018.

Occorre, pertanto, tenere distinto il parametro utilizzabile per la quantificazione del fabbisogno teorico necessario alla determinazione del fondo dirigenziale di prima costituzione, individuabile, ai sensi dell'art. 57, comma 5, del CCNL dell'Area Funzioni Locali - anche mediante il ricorso a valori medi desunti da enti comparabili - dal diverso parametro normativo rilevante ai fini dell'adeguamento del limite complessivo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Quest'ultimo è rappresentato dal valore medio *pro capite* del trattamento accessorio riferito all'anno 2018 e deve essere applicato secondo il meccanismo previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, non essendo suscettibile di essere sostituito dai criteri utilizzati per la determinazione del fabbisogno del fondo di nuova istituzione.

3.4 L'ambito applicativo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, ai fini della verifica dell'invarianza del valore medio *pro capite* delle risorse destinate al trattamento accessorio, comprende anche il personale dirigenziale. Ne consegue che, nel computo rilevante per l'applicazione della disposizione, occorre considerare non soltanto i dirigenti a tempo indeterminato, ma anche quelli a tempo determinato e, in particolare, i dirigenti assunti ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000, sia nell'anno assunto come base di riferimento sia nell'anno di applicazione del limite (v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 18/SEAUT/2023/QMIG).

Il personale dirigenziale concorre, pertanto, all'applicazione del meccanismo di adeguamento, non potendo essere escluso dal computo in ragione della natura determinata del rapporto di lavoro.

Ciò non significa, tuttavia, che la semplice istituzione di una o più posizioni dirigenziali determini automaticamente un aumento del limite del trattamento accessorio. La rilevanza della dirigenza ai fini dell'art. 33 presuppone, infatti, la sussistenza delle condizioni previste dalla norma e, in particolare, un incremento della consistenza del personale rispetto a quella rilevata al 31 dicembre 2018.

3.5 In tale contesto si colloca la richiesta di parere formulata dal Comune di Colle Val d'Elsa, concernente la possibilità di rideterminare il tetto del salario accessorio previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, rispetto al valore soglia del 2016, in ragione della nuova istituzione del ruolo della dirigenza.

Il Collegio ribadisce, in proposito, che il limite al trattamento accessorio previsto dall'art. 23 co. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 costituisce un vincolo di finanza pubblica (v. par. 3.1). Ne consegue che esso può essere derogato, mediante l'esclusione di specifiche poste dal relativo computo, oppure rideterminato in aumento, esclusivamente nei casi espressamente previsti dalla legge. Tra tali ipotesi rientrano, a titolo esemplificativo, l'incremento facoltativo previsto dall'art. 14, comma 1-bis, del d.l. n. 25 del 2025 e il meccanismo di adeguamento disciplinato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019.

La Sezione si è già pronunciata sul tema con le deliberazioni n. 260/2024/PAR e n. 80/2026/PAR, evidenziando come la finalità di quest'ultima disposizione sia quella di

mantenere invariato il valore medio *pro capite* delle risorse destinate al trattamento accessorio. In tale prospettiva, l'incremento del tetto non rappresenta una deroga generalizzata al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, ma costituisce un meccanismo volto ad assicurare che l'aumento del personale non determini una riduzione della quota media di risorse accessibili a ciascun dipendente.

Pertanto, solo nel caso in cui la prima istituzione della dirigenza dell'ente locale abbia come conseguenza un aumento del numero dei dipendenti in servizio rispetto al 31 dicembre 2018, riconducibile all'applicazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 può essere adeguato al fine di mantenere invariato il valore medio *pro capite* di tali risorse.

L'ente che, invece, intenda istituire per la prima volta la dirigenza e che non abbia effettuato assunzioni ai sensi dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 è tenuto, in sede di costituzione del fondo destinato al trattamento accessorio della dirigenza, al rispetto del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Colle di Val d'Elsa, 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 nella Camera di consiglio del 27 agosto 2026.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 28 agosto 2026.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)