



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 16 dicembre 2025, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Bibbiena (AR)

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 propria deliberazione n. 100/2025/INPR, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2025;

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, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale 32/2025 con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 28.10.2025, al n. 7807, il Sindaco del Comune di Bibbiena 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 corretta interpretazione del limite posto dall’art. 23, comma 2, D.Lgs. 25 maggio 2017 in merito alla retribuzione di posizione del Segretario Generale prevista dall’art. 60 CCNL dell’Area Funzioni Locali per il periodo 2019-2021 nel caso in cui questo sia in convenzione con altro ente.

3. In particolare il Sindaco del Comune di Bibbiena – dopo aver richiamato a conferma della tesi sostenuta dall’ente la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 32/2024 e le deliberazioni Sezione Controllo Lombardia n. 115/2023/PAR e 195/2024/PAR – chiede conferma “*della correttezza dell’interpretazione secondo la quale ogni Comune convenzionato, incluso il Comune capofila, deve effettuare il confronto per la propria quota di partecipazione alla convenzione e per i costi effettivamente sostenuti nel 2016 e nel 2025.*”

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 dall’amministrazione comunale del Comune di Bibbiena, 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, la richiesta può parimenti essere considerata ammissibile, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne la corretta interpretazione della normativa disciplinante il limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, coinvolgendo quindi limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, con un indubbio impatto sulla gestione dei bilanci e sui connessi equilibri degli enti locali. Afferma, in tal senso, la giurisprudenza della Corte dei conti che *“(l) a funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz’altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (Sez. riunite, 54/CONTR/10).

3.1 La richiesta è proposta in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere reso dalla Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali dell’amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione.

3.2 La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”, in quanto “si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede”* (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, 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 organi giudiziari.

3.3 La richiesta non implica, per la sua formulazione, valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

4. Il quesito posto all’esame della Sezione richiede di chiarire se nel caso di segreteria convenzionata con altri enti, ai fini del limite di spesa delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale previsto dall’art. 23, comma 2, D.lgs. 75/2017 (che prevede come tetto massimo l’ammontare di tali risorse per l’anno 2016), per il computo della retribuzione di posizione del Segretario Comunale in tale importo ogni comune convenzionato, incluso il Comune capofila, deve effettuare il confronto per la propria quota di partecipazione alla convenzione e per i costi effettivamente sostenuti nel 2016 e nel 2025 e non dell’intero costo tutto a carico del Comune Capofila.

5. Il quesito di merito posto all’esame della Sezione richiede di essere preceduto da una succinta ricostruzione della disciplina.

5.1 In via preliminare, si ricorda che l’art. 60 del CCNL Funzioni Locali per il triennio 2019-2021, sottoscritto in data 16 luglio 2024, prevede per i Segretari comunali una retribuzione di posizione che deve essere stabilita da ciascun Ente entro valori minimi e massimi complessivi annui lordi per tredici mensilità stabiliti dallo stesso articolo e che variano in base alle classi demografiche degli enti. Entro tali valori minimi e massimi, gli enti determinano la retribuzione

di posizione sulla base dei criteri di graduazione previsti dal comma 2. Il successivo comma 9 impone, anche per la retribuzione di posizione, il rispetto complessivo dei limiti finanziari previsti dall'articolo 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017.

5.2 L'articolo 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017 prevede che *“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.”*

6. L'ente richiedente afferma che per il Comune capofila, così come si desume anche dalle indicazioni date dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 32/2024, in caso di segreteria convenzionata la quota delle risorse destinate alla retribuzione di posizione del Segretario comunale al fine del rispetto del limite previsto dal suddetto D.lgs. n. 75/2017 debba essere pari alla sola quota di compartecipazione e non all'intero costo.

6.1 In merito – sebbene in relazione a norme vincolistiche pregresse rispetto a quella oggetto del presente esame - questa Sezione si è già espressa con Deliberazione n. 59/2017/PAR affermando che *“il limite di spesa posto, per quegli enti che si “associano” mediante convenzione per l'utilizzo del personale, va calcolato sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenuto dagli enti associati. Pertanto, nel caso di specie, l'ente “B”, per la definizione del proprio limite di spesa, potrà senz'altro portare in diminuzione l'importo rimborsatogli dall'ente “A”, ma per converso l'ente “A” non potrà neutralizzare tale somma ai fini del calcolo della propria misura del limite di spesa. Nel caso contrario, infatti, si determinerebbe un aggiramento delle prescrizioni normative su tali vicoli di spesa. Non convince, pertanto, la tesi più restrittiva che impedirebbe lo scomputo delle somme ricevute dall'ente “A” in quanto, la ratio della disposizione che inserisce nell'ordinamento dell'amministrazione pubblica la facoltà dell'utilizzo di risorse umane a cura di un'altra amministrazione pubblica è esattamente quello di utilizzare risorse di altre amministrazioni pubbliche allo scopo di razionalizzare ed ottimizzare l'impiego delle risorse collocate nel perimetro della pubblica amministrazione. (cfr. Sezione di controllo per il Piemonte, n. 182/2017/PAR e Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, n. 70/2015/PAR).*

6.2 Più recentemente in tal senso si è espressa anche la Sezione di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 116/2023/PAR rimarcando che *“il mancato scomputo delle entrate di compartecipazione alla spesa a carico degli altri enti aderenti alla convenzione genererebbe un aumento fittizio del limite del salario accessorio, con conseguente elusione delle prescrizioni normative concernenti i vincoli di spesa e della ratio di ripartizione dell'onere del tetto di spesa tra i diversi enti aderenti alle convenzioni.”*

7. Conclusivamente, non ravvisandosi, nel caso di specie, ragioni di fatto o di diritto che inducano a discostarsi dagli orientamenti sopra citati, questa Sezione conferma il consolidato indirizzo, secondo il quale, ai fini della verifica del rispetto del limite previsto dall'art. 23, comma 2 del D.lgs. n. 75/2017, ogni comune aderente ad una convenzione in materia di personale debba calcolare il limite di spesa sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenute da ciascun ente aderente alla convenzione, computando pro quota l'onere finanziario gravante sulle risorse del proprio bilancio. Pertanto, il Comune capofila dovrà scomputare da tale importo le somme ricevute a titolo di rimborso dagli altri enti aderenti alla convenzione e, al contempo, i comuni aderenti alla convenzione dovranno inserire in tale somma, senza alcuna neutralizzazione, le somme rimborsate all'ente capofila.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Bibbiena, con la nota in epigrafe indicata – esprime, sulla base delle considerazioni esposte in parte motivata, il seguente parere:

“ai fini dell'applicazione dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017 e dell'art. 60 del CCNL Area Funzioni

Locali del 16 luglio 2024, ciascun Comune appartenente a una segreteria convenzionata, incluso il Comune capofila, deve verificare il rispetto del tetto del 2016 con riferimento alla sola quota di spesa effettivamente sostenuta per la retribuzione di posizione del Segretario comunale. L'eventuale riconoscimento della maggiorazione prevista dal CCNL è subordinato al rispetto del limite complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale dell'Ente."

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, 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 16 dicembre 2025.

Il Relatore
Giampiero Maria Gallo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2025.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)