



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO Presidente

Donato CENTRONE Consigliere (relatore)

Elisabetta CONTE Referendario

Federica LELLI Referendario

Massimiliano MAITINO Referendario

Nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota prot. 3417 del 28 luglio 2023, con la quale il Consiglio delle autonomie locali ha trasmesso la richiesta di parere prot. n. 84 in pari data, formulata dal Comune di Genova (GE) in materia di contabilità pubblica;

Visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante misure in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio dell'11 ottobre 2023, mediante collegamento da remoto, per deliberare sulla richiesta di parere;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Comune di Genova, con nota n. 84 del 28 luglio 2023, per il tramite del Consiglio delle

Autonomie locali, ha formulato richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019, convertito dalla legge n. 28 giugno 2019 n. 58, in particolare se sia possibile considerare, ai fini dell'applicazione dell'ultimo periodo della norma *de qua*, anche il personale dirigente assunto ai sensi dell'art. 110 TUEL. La citata disposizione legislativa prevede la possibilità di adeguare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, posto al trattamento accessorio del personale, in proporzione all'incremento di organico eventualmente derivante dal nuovo sistema delle assunzioni di personale negli enti locali (disciplinato dalla medesima norma), prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

In proposito, precisa l'istanza, il Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, nel parere n. 179877 del 1° settembre 2020, reso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ha ritenuto che dev'essere preso in considerazione, ai fini dell'adeguamento del fondo per il trattamento accessorio, unicamente il personale assunto con contratto a tempo indeterminato, escludendo, diversamente dai conteggi suggeriti per la valorizzazione del valore medio *pro capite* dell'anno 2018 (dalla stessa Circolare ministeriale), il personale assunto a tempo determinato.

L'art. 110 del d.lgs n. 267 del 2000, nella versione modificata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, prevede che possano essere attribuiti incarichi dirigenziali, mediante contratti a tempo determinato, in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica. Conformemente alla disposizione di legge citata, il Comune di Genova riferisce che, a partire dal 2019, ha gradualmente incrementato la quota dei dirigenti assunti ai sensi dell'art. 110 TUEL, fino ad arrivare, attualmente, quasi alla misura massima prevista dalla legge. L'istanza di parere puntualizza, inoltre, che il trattamento economico accessorio degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL è, comunque, finanziato dal fondo contrattuale per il personale dirigente. Evidenzia, altresì, come esista una sostanziale differenza fra i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati per il personale non dirigente, che sono consentiti solo per sostituzioni o per situazioni contingenti temporalmente circoscritte, e gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, che, al contrario, costituiscono una modalità organizzativa di ampio respiro temporale (minimo triennale), spesso coincidente con il mandato amministrativo.

L'interpretazione fornita dalla Ragioneria generale dello Stato limiterebbe la facoltà di incremento riconosciuta dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, in contraddizione con

l'autonomia organizzativa assicurata dall'art. 110 TUEL, che consente all'ente locale di assumere dirigenti a tempo indeterminato entro il limite del 30 per cento dell'organico, limite elevato, fra l'altro, al 50 per cento, fino al 31 dicembre 2026, per gli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati da PNRR, come il Comune di Genova (art. 8, comma 1, del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41). Tale ultimo intervento legislativo paleserebbe anche una sorta di *favor legis* nei confronti di tale tipologia contrattuale, che, tuttavia, nel caso di adozione di un'interpretazione che non permetta l'adeguamento del salario accessorio (come previsto invece dalla norma), penalizzerebbe anche il personale dirigente già in servizio. L'istanza evidenzia come la stessa Ragioneria generale dello Stato, nel parere sopra citato, abbia sottolineato come "*al fine di evitare che le nuove assunzioni si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, ciascuna delle norme sopra richiamate prevede che il predetto limite sia adeguato, in aumento in conseguenza di assunzioni aggiuntive rispetto al personale in servizio alla data del 31.12.2018 - ovvero in diminuzione, in corrispondenza di cessazioni di personale per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite della retribuzione accessoria registrato nell'anno 2018*".

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto anche se sottoscritta, in un primo momento, dal Vicesindaco, ha visto successiva formale ratifica da parte del Sindaco, organo legittimato a rappresentare il Comune, ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come la norma preveda la facoltà di chiedere pareri "*in materia di contabilità pubblica*", senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale. La Sezione delle Autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, integrati con le successive delibere n. 5/SEZAUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che quest'ultima va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme che regolano la formazione dei bilanci e la gestione contabile e finanziaria. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1°luglio 2009,

n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno precisato, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "*in materia di contabilità pubblica*", che conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa. Inoltre, non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (per esempio, deliberazioni n. 60/CONTR/2010 e n. 1/CONTR/2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie che, per esempio, nella deliberazione n. 3/QMIG/2014, ha ritenuto che una richiesta di parere è ammissibile in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Tali limiti di accesso sono stati ribaditi in altro pronunciamento nomofilattico (deliberazione n. 24/2019/QMIG), in cui è stato sottolineato come la presenza di pronunce di organi giurisdizionali può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica, in quanto si tratta di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche.

L'istanza di parere del Comune di Genova risulta ammissibile in quanto funzionale all'interpretazione e applicazione di una norma di finanza pubblica (l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in combinato disposto con l'art. 33, comma 2, del citato d.l. n. 34 del 2019), ponente un limite complessivo alle risorse destinabili al salario accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, compreso quello avente qualifica dirigenziale.

MERITO

I. La materia dei limiti finanziari posti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte degli enti territoriali è attualmente disciplinata dall'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito dalla legge n. 58 del 2019, nonché dal successivo decreto attuativo del Ministro della pubblica amministrazione 17 marzo 2020. La ridetta riforma ha introdotto, quale presupposto per l'effettuazione delle assunzioni, la presenza di un equilibrato rapporto fra spesa complessiva di personale e media delle entrate correnti dell'ultimo triennio, sostituendo il previgente sistema dei contingenti assunzionali parametrati ai risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente (o in quelli precedenti).

In particolare, l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 stabilisce che i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva, per tutto il personale dipendente (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione), non superiore ad un valore soglia (definito come "*medio*" o "*ordinario*"), determinato come percentuale, differenziata per fascia demografica, rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati (considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione).

La disposizione ha rimesso ad un decreto del Ministro della pubblica amministrazione (adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, il 17 marzo 2020), l'individuazione delle "*fasce demografiche*", dei "*relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica*" e delle "*relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio*", nonché "*un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia*", parametri tutti aggiornabili ogni cinque anni (seguendo la medesima procedura).

L'art. 33, comma 2, in esame, precisa, inoltre, che i comuni che registrano un rapporto compreso tra i valori soglia "*medio*" e "*massimo*" non possono incrementare il ridetto rapporto rispetto a quello registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Invece, i comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulti superiore al valore soglia "*massimo*" (o "*superiore*") devono adottare un percorso di graduale riduzione annuale, anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento, fino al conseguimento nel 2025 del ridetto valore soglia. A decorrere dal 2025, i comuni che continuano a registrare (o, magari, registrano per la prima volta) un rapporto superiore al valore soglia "*massimo*" devono osservare un *turn over* pari al 30 per cento (rispetto alle cessazioni di personale), fino al conseguimento del ridetto valore soglia.

II. Come evidente, si tratta di disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato marcatamente differente rispetto alla precedente, sostanzialmente ancorata a dati storici (in particolare, ai risparmi di spesa generatisi dalle cessazioni di personale), a loro volta figli di politiche di reclutamento variegata e stratificatesi nel corso del tempo, senza ancoramento

al grado di rigidità che la spesa per il personale ha sul bilancio complessivo dell'ente, né della sua sostenibilità in prospettiva futura (almeno nel medio periodo).

La nuova disciplina, invece, legittima le assunzioni a tempo indeterminato nel momento in cui, quale presupposto (dato storico-statico), emerga (cfr. art. 2 DM 17 marzo 2020) un rapporto congruo fra spese complessive di personale dell'ultimo rendiconto e media delle entrate correnti dell'ultimo triennio (valore che esprime appunto il grado di rigidità del bilancio dovuto alle spese di personale), a cui si affianca, quale ulteriore requisito, il rispetto pluriennale dell'equilibrio complessivo di bilancio (indice dinamico), per il quale la norma richiede, in quanto frutto di stime (o, comunque, a differenza del presupposto di base, di dati non ancora consuntivati), una specifica asseverazione da parte dell'organo di revisione (riferita, appunto, alla complessiva sostenibilità finanziaria, in prospettiva almeno triennale, delle assunzioni programmate da parte del bilancio dell'ente).

Sotto il versante attuativo, il citato DM 17 marzo 2020 stabilisce, all'art. 3, nove fasce demografiche e fissa, all'art. 4, comma 1, i rispettivi valori soglia del rapporto fra spesa per il personale ed entrate correnti, ribadendo (in aderenza alla norma primaria), al successivo comma 2, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato sino al limite del ridetto valore soglia.

Il successivo art. 5 introduce una limitazione temporanea, prescrivendo che, in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni "*virtuosi*" (quelli che, in ragione dell'illustrato art. 4, comma 2, registrano un valore soglia "*inferiore*") possano incrementare annualmente, per assunzioni a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata (*rectius*, impegnata) nel 2018 in misura non superiore a un predeterminato valore percentuale (dal 3 del 2020 al 10 per cento del 2024, ultimo anno di transizione).

Si tratta di una disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato che, a differenza dei recenti precedenti storici, non è ancorata, come esaminato, ai risparmi generati da pregresse cessazioni del personale (di cui il legislatore ha consentito l'utilizzo, a seconda delle esigenze di finanza pubblica, in misura piena o percentualmente ridotta), ma ad un equilibrato e virtuoso rapporto fra spese per il personale ed entrate correnti (che, per inciso, per il Comune istante, si attesta, nel 2022, al 26,97 per cento, inferiore al valore soglia "*ordinario*" del 28,8 per cento, previsto per i comuni di analoga dimensione demografica).

Pertanto, in ragione dell'applicazione del nuovo sistema, a differenza del precedente (in cui,

a seguito delle assunzioni, il numero complessivo di personale non poteva crescere e, in ragione del riconoscimento legislativo di percentuali inferiori di *turn over*, è anche progressivamente diminuito), i comuni virtuosi possono vedere aumentare il numero delle unità di personale, anche dirigenziali, fino al raggiungimento dei valori soglia previsti dalla legge e dal decreto ministeriale attuativo.

Per tale motivo, al fine di rendere neutro l'impatto delle nuove assunzioni ai fini dell'ammontare unitario medio del salario accessorio, l'ultimo periodo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 si chiude precisando che il limite al complessivo trattamento economico accessorio del personale, stabilito dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, va 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).

III. Il Comune di Genova ha chiesto un parere in ordine alla corretta interpretazione del segmento della disposizione da ultimo citata (in base alla quale "*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*"), in particolare se sia possibile considerare, ai fini dell'applicazione della norma *de qua*, anche il personale dirigente assunto ai sensi dell'art. 110 del d.lgs n. 267 del 2000.

In proposito, il MEF-RGS, in due pareri (n. 179877 del 1° settembre 2020, reso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e n. 12454 del 15 gennaio 2021, reso al Comune di Roma), ha ritenuto che, ai fini dell'adeguamento del fondo per il trattamento accessorio, dev'essere preso in considerazione unicamente il personale assunto con contratto a tempo indeterminato, escludendo, pertanto, il personale arruolato con contratti a tempo determinato. Diversamente, peraltro, dal metodo di conteggio per la determinazione del valore medio *pro capite* del 2018, ai cui fini, come indicato nei medesimi pareri MEF-RGS, viene suggerito di conteggiare anche il personale assunto con contratti a tempo determinato (fra cui i dirigenti a tempo determinato ex art. 110 TUEL).

III. La scrivente Sezione regionale di controllo, pur prendendo atto dell'autorevole orientamento adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze, ritiene possibile, e preferibile, una differente interpretazione, fondata sulla lettera e sulla *ratio* della legge, su considerazioni di carattere sistematico, nonché sulla valutazione degli effetti distorsivi (contrari agli obiettivi esplicitati dal medesimo legislatore) a cui conduce la posizione esposta nei due pareri citati.

In primo luogo, anche se la disposizione oggetto del dubbio interpretativo posto dal Comune istante è contenuta all'interno dell'ultimo periodo di un comma (l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019) dedicato alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, tuttavia contiene una regola di finanza pubblica riferita al "*trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75*", norma che, come noto, riguarda "*l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche*", sia quello assunto a tempo indeterminato che determinato (sui profili interpretativi generali della norma di finanza pubblica, può farsi rinvio, per esempio, a Corte conti, SRC Lombardia n. 54/2018, SRC Friuli, n. 49/2017/PAR e SRC Piemonte, n. 144/2017/PAR).

Entrambe le categorie di personale, infatti, concorrono alla ripartizione dei fondi per la contrattazione integrativa previsti dal Contratto collettivo nazionale di riferimento (cfr., sul punto, artt. 1, 61 e 79 del CNL del *Comparto Funzioni locali* del 16 novembre 2022, artt. 1, 43 e 57 del CCNL *Area dirigenti Funzioni locali* del 17 dicembre 2020, nonché, per esempio, Cassazione, sentenza n. 13929/2022) e con le sole risorse inserite nei primi, fatte salve le ipotesi previste da apposite disposizioni di legge (come accade per i c.d. incentivi tecnici, i diritti di rogito o i compensi agli avvocati interni, che transitano solo figurativamente nei fondi per la contrattazione integrativa) o dal medesimo CCNL di comparto (per es., art. 17, comma 6, del CCNL *Comparto Funzioni locali* del 16 novembre 2022).

La stessa rubrica dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 ("*Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria*") non è riferita alle sole assunzioni a tempo indeterminato, contenendo la disposizione, come visto, alcuni precetti normativi (sia nel comma 2 in esame che nei precedenti commi 1 e 1-bis) riferiti all'impatto del nuovo sistema delle assunzioni a tempo indeterminato sui fondi per il salario accessorio e relativi limiti di finanza pubblica, che riguardano, come sopra precisato, in ragione del CCNL di comparto, anche il personale assunto con contratti a tempo determinato, il cui

trattamento economico accessorio, salvo eventuali eccezioni previste dalla legge (una delle quali prevista, facoltativamente, anche per gli incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL, dal comma 3 della medesima disposizione) deve trovare copertura sui fondi per la contrattazione integrativa.

E, anche quando esiste possibilità di copertura con fondi autonomi di bilancio (in base a disposizioni di legge o del CCNL), gli emolumenti accessori concorrono, in base alla lettera dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 ed alle interpretazioni della magistratura contabile (cfr., per es., Corte conti, SRC Puglia, deliberazione n. 27/2019/PAR), al raggiungimento del limite di finanza pubblica, che fa riferimento all'*ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale*, non solo a quelle coperte dai fondi per la contrattazione integrativa.

IV. La mancata considerazione, ai fini dell'incremento (o decremento) del limite al trattamento accessorio del personale posto dalla norma di finanza pubblica di cui all'ultimo periodo del comma 2 del citato art. 33, anche del personale assunto a tempo determinato (nel caso di specie, dirigenziale) produce il rischio di non garantire il raggiungimento dell'obiettivo prefigurato dal legislatore con la disposizione in esame (*"l'invarianza del valore medio pro capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa"*).

Si tratta di *ratio legis*, peraltro, palesata anche nei due citati pareri del MEF-RGS, che, espressamente, evidenziano come *"poiché la retribuzione accessoria è soggetta alla verifica del limite disposto dall'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, al fine di evitare che le nuove assunzioni si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, ciascuna delle norme sopra richiamate prevede che il predetto limite sia adeguato, in aumento in conseguenza di assunzioni aggiuntive rispetto al personale in servizio alla data del 31.12.2018 - ovvero in diminuzione, in corrispondenza di cessazioni di personale - per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite della retribuzione accessoria registrato nell'anno 2018"*, senza, tuttavia, nella fattispecie prospettata dal Comune istante, trarne le conformi conclusioni interpretative (peraltro, in assenza di motivazione rispetto alla, invece, riconosciuta valorizzazione, da parte dei medesimi pareri MEF-RGS, ai fini della determinazione del valore base medio *pro capite* al 31 dicembre 2018).

Va sottolineato, in proposito, come la *ratio* dell'intervento legislativo sia fondata sull'esigenza di mantenere invariato, a seguito dell'eventuale effettuazione di un numero di assunzioni superiore alle cessazioni, il trattamento accessorio medio del personale già in

servizio, sia quello assunto a tempo indeterminato che determinato. L'incremento del numero del personale ridurrebbe proporzionalmente, infatti, in assenza della disposizione contenuta nell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, il salario accessorio medio spettante al personale già in servizio (non, si badi, a quello neoassunto, che vede "solo" la corresponsione di un emolumento accessorio "meno elevato").

V. La mancata considerazione, ai fini dell'applicazione dell'ultimo periodo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, dell'incremento della dotazione di personale in servizio (differenza fra l'anno base, il 2018, e quello di riferimento, 2023 nel caso di specie) derivante dalle assunzioni di personale dirigenziale a tempo determinato, oltre a non essere previsto dalla lettera della norma e risultare non coerente alla sua *ratio*, ha l'effetto di produrre effetti distorsivi e rischi di disparità di trattamento fra enti locali e personale/ dirigenti in servizio (in contrasto con l'esigenza di salvaguardia del valore medio *pro capite* del trattamento economico accessorio perseguita dal legislatore).

Può farsi l'esempio di due enti locali, di dimensioni demografiche analoghe, che, nel 2018, avevano in servizio n. 20 dirigenti e, nel 2023, a seguito delle assunzioni *medio tempore* intervenute (sia ex art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 che ex art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000), n. 25. I ridetti due enti locali, in base all'interpretazione prospettata dal MEF-RGS nei due pareri sopra indicati, possono elevare il fondo per il salario accessorio (ai sensi dell'ultimo periodo del comma 2 del citato art. 33) solo se hanno assunto, nell'arco temporale indicato, dirigenti a tempo indeterminato. Per cui, per esempio, l'ente A, ove abbia effettuato n. 5 assunzioni tutte a tempo indeterminato, potrà incrementare il pertinente fondo per il salario accessorio per 5/20 (garantendo, come voluto dal legislatore, "l'invarianza del valore medio *pro capite*", in particolare per i dirigenti già in servizio in precedenza); l'ente B, invece, ove abbia effettuato n. 2 assunzioni a tempo indeterminato e n. 3 ex art. 110 TUEL, pur avendo in servizio, complessivamente, le medesime 25 unità di personale, potrà farlo per soli 2/20 (con riduzione proporzionale del "valore medio *pro capite*" del fondo per tutti i dirigenti, anche quelli in servizio in precedenza).

L'esposta disparità di trattamento (in contrasto, si ribadisce, con la *ratio legis* espressamente enunciata dal legislatore) emerge, altresì, e si accentua, ove si consideri la situazione iniziale dei due ipotetici enti locali. Nell'esempio fatto, se l'ente A aveva in servizio, nel 2018, su un totale di 20 dirigenti, n. 16 a tempo indeterminato e n. 4 a tempo determinato, può, se ha assunto i riferiti n. 5 nuovi dirigenti tutti a tempo indeterminato, incrementare il pertinente

fondo per il salario accessorio per 5/20; se l'ente B, invece, sempre nell'anno base 2018, aveva in servizio n. 20 dirigenti, tutti a tempo indeterminato, può elevare il medesimo fondo, nell'esempio fatto (n. 2 assunzioni a tempo indeterminato e n. 3 a tempo determinato), solo di 2/20, pur avendo in servizio, complessivamente, n. 3 soli dirigenti a tempo determinato, invece dei n. 4 dell'ente A (e conseguente riduzione proporzionale, per l'ente B, del salario accessorio medio *pro capite* di tutti i dirigenti in servizio, anche dei 20 assunti in precedenza a tempo indeterminato).

VI. I due esempi proposti evidenziano, inoltre, come l'interpretazione prospettata dal MEF-RGS non trovi fondamento nemmeno sotto il profilo di un eventuale sfavore, da parte del legislatore, per le assunzioni di dirigenti a tempo determinato ex art. 110 TUEL (che, peraltro, come meglio evidenziato più avanti, la legge, di recente, non palesa). Infatti, come evidenziato, la mancata considerazione, ai fini dell'applicazione dell'art. 33, comma 2, ultimo comma, del d.l. n. 34 del 2019, dell'incremento di organico derivante, anche, dalle assunzioni di dirigenti a tempo determinato (in particolare, ex art. 110 TUEL) conduce ad una riduzione dell'ammontare del salario accessorio non in capo ai dirigenti assunti a termine (o meglio, non solo ad essi), ma a quelli reclutati a tempo indeterminato e, soprattutto, a quelli già in servizio in precedenza, alla cui tutela, in termini economici, ha mirato, invece, il legislatore con l'esplicitazione dell'espressa esigenza di "*garantire l'invarianza del valore medio pro capite*" (conseguente all'avvento del nuovo sistema di disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato, che, come detto, può condurre i comuni finanziariamente virtuosi a reclutare un numero di personale superiore alle cessazioni).

VII. L'art. 110 del d.lgs n. 267 del 2000 prevede, attualmente, infatti, che possano essere attribuiti incarichi dirigenziali, mediante contratti a tempo determinato, in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica. Si tratta di una percentuale aggiornata dall'art. 11, comma 1, lett. a), del citato d.l. n. 90 del 2014, che ha elevato quella, inferiore, prevista in precedenza, pari al 5 per cento. Il Comune istante ha riferito che, a partire dal 2019, conformemente alle facoltà dettate dalla disposizione di legge citata, ha gradualmente incrementato la quota dei dirigenti assunti ai sensi dell'art. 110 TUEL, fino ad arrivare, al momento, quasi alla misura massima prevista dalla legge.

Si tratta di limite elevato, peraltro, al 50 per cento, fino al 31 dicembre 2026, per gli enti locali incaricati dell'attuazione di interventi finanziati dal PNRR (art. 8, comma 1, del citato d.l. n. 13 del 2023), novella che metterebbe in evidenza il *favor* (quantomeno contingente) del

legislatore nei confronti di tale tipologia contrattuale (anche al fine di evitare di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato in presenza di esigenze temporalmente circoscritte).

La richiesta di parere sottolinea, peraltro, come esista una sostanziale differenza fra i contratti di lavoro a tempo determinato per il personale non dirigente, che sono consentiti dalla legge solo per sostituzioni o situazioni contingenti temporalmente circoscritte, e gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, che, al contrario, costituiscono una modalità organizzativa di ampio respiro temporale, spesso coincidente con il mandato amministrativo e con i relativi progetti ed obiettivi (cfr. art. 110, comma 3).

L'interpretazione fornita dalla RGS in ordine al disposto di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. del 2019 si porrebbe, pertanto, anche in contraddizione con l'autonomia organizzativa assicurata dall'ordinamento agli enti locali, limitando, di fatto, anche ai comuni virtuosi, la possibilità di assunzioni di dirigenti ex art. 110 TUEL, pur consentita dalla legge, pena il rischio di dover ridurre il trattamento economico accessorio dei dirigenti già in servizio.

VII. Questa Sezione regionale di controllo, pertanto, alla luce del dato letterale dell'ultimo periodo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, nonché della *ratio* dell'intervento legislativo (palesata espressamente nel corpo della norma), che punta a mantenere inalterato il salario accessorio *pro capite* in caso di incremento del personale in servizio, conseguente al più favorevole regime assunzionale di cui godono gli enti locali finanziariamente "*virtuosi*", ritiene che, ai fini dell'adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale, posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs n. 75 del 2017, vadano considerati, sia nella situazione base presa a riferimento dalla norma ("*personale in servizio al 31 dicembre 2018*") che nell'anno di applicazione della norma di finanza pubblica (nel caso di specie, il 2023), anche i dirigenti assunti a tempo determinato ex art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Tuttavia, in considerazione della provenienza dei due pareri sopra citati (MEF-RGS-IGOP), nonché dei relativi destinatari (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Comune di Roma), pur non integrando un eventuale pronunciamento difforme un contrasto interpretativo fra Sezioni regionali di controllo, che obbliga a deferire la questione al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, questa Sezione ritiene opportuno, in aderenza alle norme ora indicate, chiedere una pronuncia di orientamento

generale in ordine alla questione di massima di seguito riportata, come meglio enunciata in parte motiva.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sospende la pronuncia nel merito e, alla luce delle considerazioni riportate nella parte motiva, delibera di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale: *“se l'art. 33, comma 2, ultimo periodo, del d.l. n. 34 del 2019, convertito dalla legge n. 58 del 2019, nella parte in cui dispone che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, vada 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, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018, consideri, sia nell'anno base che in quello di applicazione della disposizione, anche le assunzioni di dirigenti a tempo determinato effettuate ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000”*.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e al Sindaco del Comune di Genova.

Il magistrato relatore
dott. Donato Centrone

Il presidente
dott.ssa Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria il **25 ottobre 2023**

Il funzionario preposto

Dott.sa Antonella Sfettina