



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2025 composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario (relatore)
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"

e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e n. 27/CONTR/11;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Bottidda con nota prot. n. 3891 pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna in data 18 settembre 2025;

VISTA la nota n. 26/2025 del 19 settembre 2025 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al referendario Elisa Carnieletto;

VISTA la nota prot. n. 4219 dell'8 ottobre 2025 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 15/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore Referendario Elisa Carnieletto;

PREMESSO

Il Comune di Bottidda ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere con la quali si chiede di conoscere se le risorse assegnate con la legge di stabilità regionale 2024 (art. 2 comma 2, l.r. n. 18/2023) per finanziare la contrattazione decentrata integrativa degli enti locali e che il Comune intende utilizzare per incrementare il fondo destinato al trattamento economico accessorio del proprio personale, possano superare il limite di spesa per il trattamento economico accessorio previsto dall'art. 23 del d.lgs. 75/2017. In particolare, l'Ente formula i seguenti quesiti:

"1. Le somme assegnate dalla Regione Sardegna ai Comuni, destinate al trattamento economico accessorio nell'ambito del Comparto Unico Regione-Enti Locali, possono

essere considerate etero-finanziate ai fini del superamento del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017?

2. Se in questa fattispecie possa ritenersi efficace la pronuncia della Corte dei conti Sez. Lombardia, con deliberazione n. 111/2022, in riscontro ad una richiesta di parere in merito all'applicabilità, per il personale già in servizio presso i centri per l'impiego, dei limiti di spesa per il trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, c. 2, del D.Lgs. n. 75/2017, ha evidenziato che la possibilità del superamento dei limiti di spesa deve ritenersi consentita nel caso in cui le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sui bilanci?

3. In caso affermativo, quali modalità e accorgimenti devono essere adottati per garantire la corretta gestione contabile e il rispetto della normativa vigente?"

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto profilo soggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Bottidda attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali.

2. Ammissibilità oggettiva.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, si deve, sin d'ora, osservare che devono essere considerati oggettivamente ammissibili i quesiti n. 1 e n. 2. A diversa conclusione deve giungersi per quanto attiene al quesito n. 3, come meglio si dirà nel prosieguo.

2.1. In relazione ai quesiti n. 1 e 2, la richiesta può ritenersi ammissibile in quanto caratterizzati dai requisiti di generalità e astrattezza e dalla chiara riconducibilità alla materia della contabilità pubblica, secondo gli orientamenti consolidati della magistratura contabile (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazioni n.

54/CONTR/10, n. 9/SEZAUT/2009/INPR; Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 11 e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). Al riguardo, si deve rilevare che l'istanza di ausilio consultivo qui formulata concerne la corretta perimetrazione dell'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, che pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale. Secondo gli orientamenti già espressi dalla magistratura contabile (deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG), la disposizione si configura quale parametro di contenimento della spesa per il personale e persegue l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le cui modalità sono demandate alla contrattazione collettiva.

2.2. A differenti conclusioni si deve pervenire in ordine al quesito n. 3, che va dichiarato oggettivamente inammissibile per l'evidente sconfinamento dell'ausilio consultivo richiesto al giudice contabile nella concreta attività gestionale dell'ente che, secondo i consolidati orientamenti giurisprudenziali (deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG), ricade nell'esclusiva competenza dell'amministrazione.

3. Merito.

3.1. Ciò premesso, entrando ora nel merito della questione sottoposta all'esame del Collegio, occorre evidenziare che i quesiti n. 1 e n. 2 devono essere trattati congiuntamente considerata l'unicità e la stretta connessione logico-giuridica della questione sottoposta al vaglio della Sezione. Come riportato nella parte in fatto, l'istanza di ausilio consultivo attiene alla corretta perimetrazione dell'ambito applicativo dell'art. 23 comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, e, specificatamente, alle fattispecie di esclusione dal limite anzidetto, con particolare riferimento alle somme aggiuntive destinate al trattamento economico accessorio del personale per effetto delle previsioni contenute nella l.r. n. 18/2023. In particolare, si chiede di conoscere se tali somme possano essere considerate etero-finanziate (quesito n. 1) e, quindi, se possano essere superati i limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate

annualmente al trattamento economico accessorio del personale previsti dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 (quesito n. 2).

3.2. Venendo alla trattazione nel merito dei quesiti n. 1 e n. 2, si rende necessario analizzare lo scenario normativo di riferimento che coinvolge l'art. 23 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e l'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34 (convertito in l. 28 giugno 2019, n. 58), nonché la normativa regionale che ha inciso sulla materia, di cui si dirà nel prosieguo.

L'art. 23 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 testualmente prevede che *“al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, 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. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016”*. La disposizione normativa, ispirata all'esigenza di garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio, si colloca nell'alveo delle norme di contenimento della spesa del personale, attraverso la previsione di un limite massimo alle spese per il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico, la norma stabilisce un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, non può eccedere il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Sulle modalità di adeguamento del limite di spesa è intervenuta la novella dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, che ha introdotto un criterio di

determinazione flessibile, rapportando il limite di spesa al valore medio pro-capite riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. Alla normativa nazionale applicabile alle regioni a statuto ordinario si affianca la legislazione speciale della Regione Sardegna e, in particolare, le disposizioni della legge regionale n. 18/2023 (Legge di stabilità 2024) che prevedono, all'articolo 2, comma 2, uno stanziamento di risorse aggiuntive con vincolo di destinazione, per la contrattazione decentrata integrativa, al fine di omogeneizzare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti degli enti locali a quello del personale regionale.

Ciò posto, al fine di stabilire se le risorse di cui all'art. 2 comma 2 della l.r. n. 18/2023 siano sottoposte ai limiti di spesa del trattamento accessorio dettati dall'art. 23 comma 2 del D. Lgs n. 75/2017, occorre esaminare lo scenario giurisprudenziale intervenuto sulla materia, e, in particolare, i presupposti individuati dalla magistratura contabile al fine della sottrazione dal limite anzidetto. Sul punto, occorre richiamare le pronunce della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, n. 23/SEZAUT/2017/QMIG, n. 20/SEZAUT/2017/QMIG), che hanno ammesso la possibilità di superare il limite di spesa imposto dal d.lgs. n. 75/2017 nel caso di risorse etero-finanziate che siano qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio, in quanto non incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente. Proseguendo nel solco interpretativo tracciato dalla Sezione delle Autonomie, le Sezioni regionali hanno pacificamente affermato l'esclusione dai limiti posti al trattamento economico accessorio dal d.lgs. n. 75/2017 nel caso in cui le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, trattandosi di spese etero-finanziate che non impattano, di fatto, sul bilancio dell'ente locale (SRC Lombardia n. 111/2022/PAR; SRC Umbria n. 69/2023/PAR), in considerazione della provenienza totalmente esterna della relativa provvista finanziaria (SRC Veneto n. 79/2022/PAR e n. 195/2022/PAR; SRC Emilia-Romagna n. 249/2021/PAR; SRC Sicilia n. 89/2023/PAR).

3.3. In quest'ambito operativo ed entro questi limiti, il Collegio ritiene che i canoni

ermeneutici individuati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 26/2014/QMIG e n. 23/ 2017/QMIG in riferimento alle risorse vincolate etero-finanziate possano trovare applicazione nella fattispecie in esame, alle condizioni ivi previste, in ragione della provenienza esterna delle risorse assegnate al Comune con la l.r. n. 18/2023. Le anzidette risorse risultano caratterizzate, per espressa previsione normativa (art. 2, comma 2 della l.r. n. 18/2023), da un vincolo di destinazione alla contrattazione decentrata integrativa.

Alla luce del quadro sopra delineato e, in particolare, degli specifici presupposti richiesti per giustificare il superamento dei limiti di spesa al trattamento accessorio del personale, questa Sezione ritiene che le risorse regionali di cui all'art. 2 comma 2 della l.r. n. 18/2023 costituiscano etero-finanziamenti, che, in ragione della loro provenienza esterna rispetto all'ente beneficiario, non possono incidere sugli equilibri di bilancio. In altri termini, si tratta di spese neutre rispetto alle quali la giurisprudenza contabile ha ammesso la non applicabilità dei limiti di spesa previsti in materia di personale (deliberazione n. 23/SEZAUT/2017/QMIG). Per quanto esposto, osserva il Collegio che la fattispecie in esame ricade nelle ipotesi di deroga ai limiti di spesa per il trattamento accessorio delineate dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 26/2014/QMIG e n. 23/SEZAUT/2017/QMIG, trattandosi di risorse etero-finanziate con specifico vincolo di destinazione alla parte variabile del fondo per la retribuzione accessoria. In questo senso, occorre evidenziare che, attraverso l'imposizione di specifici limiti di spesa al trattamento accessorio del personale, il legislatore ha inteso evitare ingiustificati incrementi di spesa capaci di incidere sugli equilibri di bilancio, che, al contrario, non possono essere pregiudicati nello specifico caso in cui le spese costituiscano etero-finanziamenti, nella sostanza riconducibili a operazioni neutre.

3.4. Si sottolinea che l'applicazione alle fattispecie concrete dei principi enunciati nelle deliberazioni sopra richiamate è subordinato al verificarsi dei presupposti prescritti dalle richiamate deliberazioni della Sezione delle Autonomie (n.

26/2014/QMIG, n. 20/2017/QMIG e n. 23/2017/QMIG), ed è riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente, parimenti alla determinazione, enunciata nella richiesta di ausilio consultivo formulata al Collegio, di destinare i finanziamenti ricevuti dalla Regione Sardegna all'incremento del fondo destinato al trattamento economico accessorio del personale.

P.Q.M.

la Sezione rende il parere nei sensi e nei limiti di cui in motivazione con riferimento ai quesiti n. 1 e n. 2, e dichiara oggettivamente inammissibile il quesito contrassegnato con il numero 3 della parte in narrativa.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Bottidda ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 13 ottobre 2025.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Elisa Carnieletto

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 14 ottobre 2025

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Anna Angioni