



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 Santa Giusta con nota prot. n. 3893 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 Santa Giusta ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere con la quale chiede di conoscere, alla luce dell'intervenuta disposizione normativa contenuta nell'art. 14, c. 1 bis del d.l. 14 marzo 2025, n. 25 riguardante il Fondo risorse decentrate, 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 possano superare il limite di spesa per il trattamento economico accessorio previsto dall'art. 23 c. 2 del d.lgs. 75/2017 e siano assoggettate ad ulteriori limiti di legge in materia di contenimento della spesa del personale.

In particolare, l'Ente formula i seguenti quesiti, chiedendo:

- 1) se le risorse assegnate dalla R.A.S. agli enti locali ai sensi dell'art. 2, c. 2 della l.r. n. 18/2023 per l'anno 2024 siano soggette ai limiti stabiliti dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 sull'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale;
- 2) se le stesse risorse previste dalla R.A.S. agli enti locali ai sensi dell'art. 2, c. 2 della l.r. n. 18/2023 per gli anni 2024 e 2025 siano sottoposte ai limiti di spesa di cui all'art. 33 comma 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58 e siano altresì soggette alle previsioni di cui all'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali. Per quanto concerne il profilo oggettivo, l'istanza, investendo l'interpretazione dell'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017 e le previsioni di cui all'art. 33 comma 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e all'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, è formulata in termini generali ed astratti e attiene pacificamente alla materia della contabilità pubblica (cfr. SS.RR. in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, n. 9/SEZAUT/2009/INPR; Sezione delle Autonomie, del. n. 11 e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), nello specifico con riguardo ai limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale (deliberazioni n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 2/SEZAUT/2023/QMIG e da ultimo n. 17/SEZAUT/2024/QMIG).

2. Merito.

2.1. Ciò premesso, entrando ora nel merito del primo quesito sottoposto all'esame del Collegio, che attiene, nel dettaglio, alla corretta perimetrazione dell'ambito applicativo dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, e, in particolare, alle ipotesi 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, si rende necessario analizzare lo scenario normativo di riferimento.

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, 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. Nel caso di nuove assunzioni, l'art. 33, comma 2 del d.l. n. 34/2019, al fine di superare la rigidità del vincolo stabilito dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, consente di modulare in modo dinamico il tetto di spesa al trattamento accessorio in

rapporto ad un valore medio *pro-capite* riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018 (cfr. in tal senso SRC Marche, del. n. 59/2025/PAR; SRC Piemonte, del. n. 11/2025/PAR.; SRC Campania, del. n. 23/2021/PAR; SRC Basilicata, del. n. 2/2019/PAR; SRC Lombardia, del. n. 200/2018/PAR, n. 211/2022/PAR e n. 281/2025/PAR). 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 premesso, 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, si ritiene utile richiamare le pronunce della Sezione delle Autonomie (cfr. del. 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 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 (SRC Lombardia, del. n. 111/2022/PAR; SRC Umbria, del. n. 69/2023/PAR), in considerazione della provenienza totalmente esterna della relativa provvista finanziaria (SRC

Veneto, del. n. 79/2022/PAR e n. 195/2022/PAR; SRC Emilia-Romagna, del. n. 249/2021/PAR; SRC Sicilia, del. n. 89/2023/PAR; SRC Puglia, del. n. 110/2025/PAR).

2.2. In quest'ambito operativo ed entro questi limiti, il Collegio ritiene che i canoni ermeneutici individuati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni nn. 26/2014/QMIG e 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 nn. 26/SEZAUT/2014/QMIG e 23/SEZAUT/2017/QMIG, trattandosi di risorse etero-finanziate con specifico vincolo di destinazione alla parte variabile del fondo per la retribuzione accessorio.

2.3. Venendo all'esame del quesito n. 2, con il quale il Comune chiede di conoscere se le risorse destinate alla contrattazione decentrata integrativa dei comuni della Regione Sardegna per gli anni 2024 e 2025 siano sottoposte ai limiti di spesa di cui all'art. 33 comma 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e siano altresì

soggette alle previsioni di cui all'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, occorre delineare lo scenario normativo di riferimento, che coinvolge altresì la novella legislativa di cui all'art. 14, comma 1 bis, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, riguardante il Fondo risorse decentrate. Nello specifico, al fine di armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente, a decorrere dall'anno 2025, in base alle previsioni contenute nell'art. 14 comma 1-bis d.l. 25/2025, è possibile per i comuni incrementare, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017, il Fondo risorse decentrate destinato al personale in servizio *“fino al conseguimento di un'incidenza non superiore al 48 per cento delle somme destinate alla componente stabile del predetto Fondo, maggiorate degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa, sulla spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023 per gli stipendi tabellari delle aree professionali”*. Ne consegue che, a decorrere dal 2025, il legislatore consente un incremento del trattamento accessorio in deroga al valore soglia previsto dall'articolo 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, che pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale. Secondo il tenore letterale della norma, tuttavia, l'incremento del Fondo è subordinato al rispetto:

- a) dei valori soglia indicati dall'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 in relazione alla sostenibilità finanziaria;
- b) dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Pertanto, attraverso l'incremento della parte stabile del fondo è necessario assicurare il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio e della spesa sostenibile, definita sulla base dei valori soglia sopra definiti.

2.4. In questo contesto, le previsioni in materia di trattamento accessorio introdotte dall'art. 14, comma 1-bis, d.l. n. 25/2025 implicano l'esigenza di un raccordo con la norma generale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, che pone, come noto, un limite all'aggregato spesa del personale *“sulla base di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori*

*di evoluzione della spesa nel tempo” (del. n. 19/SEZAUT/2024/QMIG). Con riferimento al limite generale di spesa introdotto dal citato comma 557, la Corte costituzionale ha chiarito che le norme relative al contenimento della spesa per il personale assurgono a principio fondamentale della legislazione statale, precisando che le previsioni contenute nell’art. 1 comma 557 della legge 289/2006 “costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica” (Corte cost. sentenza n. 108/2011). Ciò posto, l’incremento del fondo risorse decentrate, alle condizioni previste dall’art. 14 comma 1-bis, d.l. 25/2025, è assoggettato ai limiti generali imposti in materia di spesa del personale quando l’ente utilizzi risorse proprie, come tali idonee ad incidere sugli equilibri di bilancio. In altri termini, le maggiori risorse destinate agli incrementi della parte stabile del fondo devono rispettare sia i limiti di sostenibilità finanziaria definiti dall’art. 33 del d.l. 34/2019 e gli equilibri pluriennali di bilancio, sia le previsioni generali di contenimento della spesa del personale previsti dall’art. 1, comma 557 della legge n. 289/2006. In definitiva, le due norme vincolistiche interagiscono, in quanto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, *“l’ente, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo. Deve, cioè, verificare di avere la “capacità assunzionale” ai sensi dell’art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006, sulla base di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo”* (cfr. deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG).*

2.5. Venendo al caso in esame, al fine di fornire risposta alla richiesta formulata dal Comune istante, occorre stabilire se le risorse regionali etero-finanziate, specificamente vincolate alla contrattazione decentrata, rientrino nei limiti generali di spesa sopra delineati.

Sul punto, occorre premettere che la giurisprudenza contabile ha osservato che l’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, in mancanza di una deroga espressa da parte del legislatore, continua a trovare applicazione (cfr. SRC Veneto n.

24/2025/PAR, SRC Lombardia n. 61/2019; SRC Piemonte n. 4/2019), trattandosi di un limite generale di contenimento della spesa pubblica. Invero, si deve precisare che, alle ipotesi di esclusione dall'applicazione degli anzidetti vincoli di spesa previsti dalla legge, si aggiungono specifiche deroghe individuate dalla magistratura contabile in ragione delle particolari modalità di finanziamento delle spese del personale. Di particolare rilievo, nell'ambito della casistica di esenzione dai limiti generali di contenimento della spesa delineata anche in sede nomofilattica (cfr. del. n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, n. 23/SEZAUT/2017/QMIG), risultano proprio le ipotesi di risorse etero-finanziate, alla luce del principio, ad esse immanente, della neutralità della spesa. Sul punto, anche le Sezioni regionali di controllo, muovendo dalla centralità delle norme di contenimento della spesa del personale nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, hanno pacificamente ammesso il superamento dei limiti imposti dall'art. 1, comma 557 della legge 289/2006 laddove le risorse non incidano sul bilancio dell'ente ma presentino carattere di neutralità finanziaria rispetto agli equilibri di bilancio (cfr. SRC Veneto del. n. 24/2025/PAR e n. 177/2020/PAR; SRC Liguria del. n. 116/2018/PAR).

2.6. Con particolare riferimento alla fattispecie in esame, il Collegio ritiene che, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sin qui delineato, le risorse regionali di cui all'art. 2, comma 2 della l.r. n. 18/2023, trattandosi di finanziamenti esterni alle risorse proprie dell'ente, privi di oneri aggiuntivi a carico del bilancio, non siano assoggettate alle norme contenitive della spesa per il personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 289/2006, né ai limiti di cui all'art. 33, comma 2 del d.l. n. 34/2019, nella prospettiva della neutralità finanziaria. Ciò in ragione della peculiare caratterizzazione delle risorse aggiuntive attribuite dall'art. 2, comma 2 della l.r. n. 18/2023 quali spese etero-finanziate impresse da una specifica destinazione (contrattazione decentrata integrativa), che, in ragione della loro provenienza esterna rispetto al Comune

istante, non possono incidere sui relativi equilibri di bilancio (cfr. del. n. 26/SEZAUT/2014/QMIG e n. 23/SEZAUT/2017/QMIG).

2.7. Si sottolinea che l'applicazione alle fattispecie concrete dei principi enunciati nelle deliberazioni sopra richiamate è subordinato al verificarsi dei presupposti prescritti dalle richiamate pronunce 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, posto che le attività inerenti alla costituzione e all'incremento del Fondo rientrano nell'attività gestionale caratteristica dell'Amministrazione comunale.

PQM

la Sezione rende il parere nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

DISPONE

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

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

Il Magistrato relatore

Elisa Carnieletto

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 14 ottobre 2025

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Anna Angioni