



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------|-----------------------|
| Dott. Antonio Contu | Presidente |
| Dott.ssa Elisa Carnieletto | Referendario |
| Dott.ssa Tiziana Sorbello | Referendario |
| Dott. Raffaele Giannotti | Referendario |
| Dott. Davide Nalin | Referendario relatore |

Nella camera di consiglio del 15 dicembre 2025;

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2 e 119 della Costituzione;

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

Visto l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia

ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3”, ed in particolare, l’art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e 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, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sestu, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna, con nota protocollo n.55627 del 18.11.2025;

Visto il decreto numero 40/2025 del 1.12.2025 con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al referendario dott. Davide Nalin;

Vista l’ordinanza numero n. 19/2025 con la quale il Presidente ha convocato la camera di consiglio del 15 dicembre 2025;

Udito il relatore referendario Davide Nalin;

PREMESSO IN FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Sestu, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna, con nota protocollo n.55627 del 18.11.2025, ha sottoposto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Regione Autonoma della Sardegna un parere ai sensi dell’articolo 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di sapere *“se le somme di cui all’ articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità*

accessorie in favore dei dipendenti del Comune incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, siano assoggettabili:

- *al tetto per il salario accessorio del personale dipendente previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n.75/2017;*
- *al tetto per la spesa complessiva del personale previsto dall'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge n.296/2006;*
- *ai limiti e parametri per la capacità assunzionale degli enti locali previsti dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n.34/2019 e relative disposizioni attuative”.*

DIRITTO

1. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo ed oggettivo) richiesti dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia,

Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un «*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*» (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere «*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*» (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa

resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo. Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione «*non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*» (cfr. Sezione delle autonomie, delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

2. Ciò premesso in linea generale, la richiesta di parere è **ammissibile sotto il profilo soggettivo**, poiché è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Sestu, organo politico e di vertice, nella sua veste di rappresentante legale dell'ente e trasmessa alla Sezione regionale della Corte dei conti per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna.

3. Per quanto concerne l'**ammissibilità oggettiva**, la Sezione ritiene che sussistano nel caso di specie i presupposti sopra riportati.

In particolare, la richiesta di parere attiene alla materia della contabilità pubblica, poiché ha per oggetto l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti alla spesa, nell'ottica di un suo contenimento.

Con riferimento al requisito della generalità ed astrattezza, la Sezione ritiene che il quesito sia ammissibile soltanto nei limiti in cui si riferisca alle Amministrazioni comunali **in generale** e ai dipendenti comunali **generalmente considerati** e incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS e non con riferimento specifico ai dipendenti del Comune di Sestu.

4. **Nel merito**, ritiene la Sezione che sia anzitutto necessario procedere ad un inquadramento normativo delle somme erogate a titolo di Reddito di inclusione sociale (d'ora in avanti REIS).

L'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 prevede:

“La Regione assegna ai comuni, quali enti gestori della misura relativa al Reddito di inclusione sociale (REIS), una quota pari all' 1,5 per cento del contributo annuale per il REIS, per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione della misura o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento (comune e PLUS). Il contributo elargito al personale interno di cui al presente comma si configura come indennità accessoria, da definirsi in busta paga secondo disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale funzioni locali” .

La legge regionale, dunque, qualifica le risorse in esame come indennità accessorie, da erogarsi *“secondo le disposizioni normative e secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale” .*

Tali somme, inoltre, quando sono destinate come nel caso di specie al personale interno, alimentano la parte variabile del fondo risorse decentrate (art. 79 CCNL Funzioni locali del 16.11.2022).

Per quanto concerne, infine, la qualificazione delle somme assegnate dalla Regione ai comuni, il Collegio ritiene che si tratti di:

- 1) risorse vincolate ai sensi degli articoli 162 comma 2, 189, 185, 187, 195 e 209 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in quanto, per espressa disposizione legislativa, dirette a *“coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione della misura o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento (comune e PLUS)”*;
- 2) etero-finanziate, in ragione della provenienza esterna delle risorse assegnate al Comune tramite l'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18.

5. Ciò precisato in linea generale, con un primo quesito il Sindaco del Comune di Sestu chiede di sapere se le somme di cui all'articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, siano assoggettabili al tetto per il salario accessorio del personale dipendente previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75.

5.1. Ritiene in via preliminare il Collegio che sia necessario prendere l'abbrivio da quest'ultima disposizione, la quale prevede:

“2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, 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 riportata, 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. Sul meccanismo di adeguamento del limite di spesa è intervenuto l’ articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, il quale ha introdotto uno stanziamento di risorse aggiuntive con vincolo di destinazione (*“ La Regione assegna ai comuni, quali enti gestori della misura relativa al Reddito di inclusione sociale (REIS), una quota pari all’ 1,5 per cento del contributo annuale per il REIS, **per coprire i costi relativi all'attivazione dei servizi esterni che si occupano della gestione della misura o, in alternativa, per la copertura dei maggiori oneri sostenuti dall'ente locale per il pagamento di indennità stipendiali incentivanti a favore dei dipendenti interni all'amministrazione incaricati a vario titolo della gestione***

della misura del REIS per il territorio di riferimento (comune e PLUS)”; enfasi nostra).

5.2. Ciò posto, al fine di stabilire se le risorse di cui articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 siano sottoposte ai limiti di spesa del trattamento accessorio previsti dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75, questa Sezione, conformemente a quanto già in precedenza deliberato (sul punto si veda la deliberazione della presente Sezione numero 218/2025/PAR), ritiene che sia necessario 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, n. 20/SEZAUT/2017), che hanno ammesso la possibilità di superare il limite di spesa imposto dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75 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. in esame nel caso in cui le risorse affluiscono 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).

5.3. 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/QMIG/2017 in riferimento alle risorse vincolate eterofinanziate possano trovare applicazione nella fattispecie in esame, alle condizioni in essa previste, in ragione della provenienza esterna delle risorse assegnate al Comune con la legge regionale 2 agosto 2016, n.18. Le anzidette risorse risultano caratterizzate, inoltre, per espressa previsione normativa da un vincolo di destinazione, come più sopra visto.

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'articolo 7 comma 2 della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 costituiscano eterofinanziamenti, 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).

5.4. Alla luce delle considerazioni sopra riportate, il Collegio ritiene che al primo quesito debba essere fornita la seguente risposta: *“Le somme di cui all' articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, non sono assoggettabili al tetto per il salario accessorio del personale dipendente previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, poiché costituiscono eterofinanziamenti, che, in ragione della loro provenienza esterna rispetto all'ente beneficiario, non possono incidere sugli equilibri di bilancio”*.

6. Con un secondo quesito, il Sindaco del Comune di Sestu chiede di sapere se le somme di cui all' articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei

dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, siano assoggettabili al tetto per la spesa complessiva del personale previsto dall'articolo 1, commi 557 e seguenti della 27 dicembre 2006, n.296.

6.1. L'articolo 1 commi 557-561 della disposizione in esame prevede:

"557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) [lettera abrogata];*
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;*
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

558. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557 fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché del personale di cui al comma 1156, lettera f), purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive.

559. Il personale proveniente dai consorzi agrari ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 5 della legge 28 ottobre 1999, n. 410, e collocato in mobilità collettiva alla data del 29 settembre 2006 può essere inquadrato a domanda presso le regioni e gli enti locali nei limiti delle dotazioni organiche vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

560. Per il triennio 2007-2009 le amministrazioni di cui al comma 557, che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dal comma 1-bis dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel bandire le relative prove selettive riservano una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006. (17)

561. Gli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità

interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto”.

Le disposizioni riportate hanno, dunque, introdotto alcune limitazioni per la spesa complessiva del personale. La Sezione rammenta, sotto tale profilo che, proprio in materia di spesa del personale, il legislatore è intervenuto con deroghe espresse per escludere dal calcolo del tetto di spesa dell’art. 1 comma 557 alcune fattispecie, come avvenuto per la ricollocazione del personale delle Province (cfr. art. 1 comma 424, della Legge 23 dicembre 2014 n. 190), o per modificare il parametro di riferimento per i comuni colpiti da calamità naturali o eventi sismici (cfr. art. 11, comma 4-ter, del D.L. n. 90/2014).

Alla casistica legislativamente prevista, è possibile aggiungere altre ipotesi elaborate dalla giurisprudenza contabile, per le quali non è stato ritenuto applicabile il limite di cui all’art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.196. Sulla base di una consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, infatti, si può affermare che possono essere escluse dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, comma 557 e seguenti, della Legge n. 296/2006) anche quelle interamente gravanti sui fondi dell’Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati; inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell’ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l’ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale (in tal senso, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 61/2019/PAR Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 116/2018/PAR e Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 4/2019/PAR).

6.2. Alla luce dei principi sopra esposti, dal momento che le somme erogate a

titolo di REIS sono etero-finanziate in ragione della provenienza esterna delle risorse assegnate al Comune tramite l'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, è giocoforza concludere che non sono assoggettate ai limiti di spesa prevista dall'articolo 1, commi 557 e seguenti della 27 dicembre 2006, n.296, a condizione che vi sia l'assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e vi sia correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale.

6.3. In virtù delle considerazioni sopra riportate, il Collegio ritiene che al secondo quesito debba essere fornita la seguente risposta: *“Le somme di cui all' articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, non sono assoggettabili al tetto per la spesa complessiva del personale previsto dall'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge n.296/2006, poiché costituiscono etero-finanziamenti, a condizione che vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e vi sia correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale”.*

7. Con un terzo ed ultimo quesito, il Sindaco del Comune di Sestu chiede di sapere se le somme di cui all' articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, siano assoggettabili ai limiti e parametri per la capacità assunzionale degli enti locali previsti dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 e relative disposizioni attuative.

7.1. L'articolo 33 comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 prevede:

“2. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, 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 al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, 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, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le 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 superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti

relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. 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”.

L'art. 33, co. 2 si inquadra nell'ambito del regime delle assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato, dettato, da ultimo, dall'art. 3, co. 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114. In particolare, la nuova disposizione di legge recata dal decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 ha introdotto un meccanismo assunzionale non più fondato sul criterio del *turn-over* (spesa per assunzioni a tempo indeterminato nel limite di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, c.d. “*turn-over* al 100%”), bensì sul criterio della “sostenibilità finanziaria” della spesa di personale.

Secondo tale criterio, la determinazione della capacità assunzionale di personale a tempo indeterminato si basa sulla individuazione di un limite complessivo di spesa misurato su “valori soglia”, a differenza delle regole in materia di *turn-over* che portano alla definizione di un *budget* assunzionale spendibile nell'esercizio di riferimento.

In altri termini, mentre la capacità assunzionale fondata sul criterio del *turn-over* si basa sulle risorse finanziarie che si liberano a causa delle cessazioni di personale, la regola della sostenibilità finanziaria si basa su una capacità assunzionale

determinata dal rapporto tra la spesa di personale e *“la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati”*.

I *“valori soglia”* del rapporto tra spesa di personale e la media delle entrate correnti sono poi declinati per fasce demografiche e percentuali invalicabili di incidenza, cosicché i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia possono incrementare annualmente la spesa del personale, per assunzioni a tempo indeterminato, in misura comunque non superiore al valore di incidenza definito per ciascuna fascia demografica.

In realtà, la disposizione in esame individua due distinti *“valori soglia”* (uno *“medio”* ed uno *“massimo”*) che consentono di classificare i comuni in tre fasce di virtuosità: da un lato, gli enti che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore *“medio”* per fascia demografica (comuni cd. *“virtuosi”*); dall'altro, gli enti con una spesa di personale eccedente la soglia *“massima”* (comuni che devono ridurre gradualmente la spesa entro il valore soglia anche applicando un *turn over* inferiore al 100%); e infine, gli enti che registrano un rapporto compreso tra i due valori soglia (comuni che non possono incrementare il valore del già menzionato rapporto, potendo quindi assumere solo in misura compensativa ad eventuali aumenti di entrata corrente).

Occorre evidenziare, altresì, che la facoltà assunzionale dei comuni *“virtuosi”* può essere esercitata, entro i limiti dei valori soglia determinati, a condizione che l'ente testi la propria *“sostenibilità finanziaria”* di nuova ed ulteriore spesa per lavoro a tempo indeterminato assicurando che le assunzioni programmate siano coerenti con i piani triennali dei fabbisogni di personale (ora confluiti nel PIAO) e che rispettino l'equilibrio pluriennale del bilancio, con relativa asseverazione da parte dell'organo di revisione.

In tal modo, l'art 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34, nel definire le risorse che possono legittimamente essere destinate, nell'esercizio di riferimento, ad una

specifica categoria di spesa per il personale (nuove assunzioni a tempo indeterminato), mira ad evitare che la spesa per tale tipo di rapporti provochi una eccessiva ed insostenibile "rigidità" del bilancio (si veda in tal senso anche la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 180/2025/PAR). La deliberazione n. 19/2024/QMIG ha infine escluso, in termini di *ratio*, che l'art. 33 sia espressione di un *favor* generale per l'espansione della facoltà assunzionale. Quest'ultima, infatti, «è destinata ad essere realizzata entro lo scopo finanziario principale (ossia verificare la «sostenibilità finanziaria» della nuova spesa e l'accesso al trattamento contabile di maggior favore) senza escludere il maggior rigore del criterio del *turn-over* ove necessario».

La disciplina di dettaglio per i comuni è contenuta nel decreto 17 marzo 2020, adottato dal Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno. Il decreto interministeriale si configura come regolamento di attuazione ed integrazione ai sensi dell'art. 17, co. 1, lettera *b*) e co. 3, legge n. 23 agosto 1988, n.400 e non costituisce un mero regolamento di esecuzione.

A tale decreto, efficace a decorrere dal 20 aprile 2020, l'art. 33, co. 2, ha infatti delegato:

- a) la determinazione della "spesa complessiva" di personale (art. 2 del d.m.);
- b) l'individuazione delle fasce demografiche (art. 3) e dei "relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica" (art. 4);
- c) la determinazione delle "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" (art. 5);
- d) l'individuazione di "un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia" (art. 6);
- e) le modalità di aggiornamento dei suddetti parametri (art. 7).

In attuazione della delega contenuta nel citato art. 33, co. 2, il decreto ha previsto, all'art. 5, un regime transitorio valido per il periodo 2020-2024, secondo il quale, in prima applicazione, i comuni al di sotto del valore soglia potevano incrementare gradualmente la spesa di personale registrata nel rendiconto 2018 di un valore percentuale annuo non superiore alle misure stabilite dallo stesso articolo (Tabella 2).

È da sottolineare, altresì, che il delineato assetto di calcolo delle capacità assunzionali si coniuga con i vigenti vincoli di spesa in materia di personale degli enti territoriali dettati dall'art. 1, comma 557-*quater*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), inserito dall'art. 3, co. 5-*bis* del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, ove si dispone che *“a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*.

Di conseguenza, per gli enti locali già tenuti al rispetto del Patto di stabilità, il legislatore statale ha cristallizzato un valore “storico” di spesa di personale, elevandolo a “limite finanziario vigente” a partire dal 2014, quale riferimento virtuoso da non superare.

7.2. Ciò chiarito in linea generale, occorre ora valutare se le somme provenienti dalla Regione - dunque, etero-finanziate - e assegnate al Comune tramite l'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 siano assoggettabili ai limiti e parametri per la capacità assunzionale degli enti locali previsti dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 e relative disposizioni attuative.

Come si è visto, l'articolo 33 comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34, sopra riportato integralmente, subordina la possibilità per i comuni di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in presenza dei seguenti

presupposti:

- 1) l'assunzione sia coerente con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- 2) sia garantito il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;
- 3) la spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non sia superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;
- 4) siano rispettati i parametri del decreto interministeriale 17 marzo 2020.

Secondo quanto indicato nei paragrafi 5.2 e 5.3 della presente deliberazione, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che le risorse etero-finanziate, che siano qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio, non sono idonee ad incidere sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Pertanto, in applicazione di tale principio, è giocoforza ritenere che le somme provenienti dalla Regione, assegnate al Comune tramite l'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 e costituenti trattamento accessorio non siano idonee ad impattare sul rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, con la conseguenza che il requisito *sub* 2) previsto dall'articolo 33 comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 deve ritenersi soddisfatto.

Rimane, invece, necessario che l'ente, nell'esercizio della propria discrezionalità, valuti la sussistenza degli altri presupposti previsti dalla legge, ovvero che:

- 1) l'assunzione sia coerente con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- 2) la spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non sia superiore al valore soglia definito

come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;

3) siano rispettati i parametri del decreto interministeriale 17 marzo 2020.

7.3. Alla luce delle considerazioni sopra riportate, il Collegio ritiene che al terzo quesito debba essere fornita la seguente risposta: *“Le somme assegnate al Comune tramite l’articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 sono assoggettabili ai limiti e ai parametri per la capacità assunzionale degli enti locali previsti dall’articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 e relative disposizioni attuative, fermo restando che il requisito relativo al rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione è da ritenersi soddisfatto, trattandosi di somme etero-finanziate da parte della Regione”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna:

1) dichiara ammissibile dal punto di vista soggettivo ed oggettivo la richiesta di parere del Comune di Sestu;

2) quanto al quesito numero 1), fornisce la seguente risposta: *“Le somme di cui all’articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, non sono assoggettabili al tetto per il salario accessorio del personale dipendente previsto dall’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75, poiché costituiscono etero-finanziamenti, che, in ragione della loro provenienza esterna rispetto all’ente beneficiario, non possono incidere sugli equilibri di bilancio”*;

3) quanto al quesito numero 2), fornisce la seguente risposta: *“Le somme di cui all’articolo 7, comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18, laddove utilizzate per il riconoscimento di indennità accessorie in favore dei dipendenti comunali incaricati a vario*

titolo della gestione della misura del REIS per il territorio di riferimento, non sono assoggettabili al tetto per la spesa complessiva del personale previsto dall'articolo 1, commi 557 e seguenti della legge n.296/2006, poiché costituiscono etero-finanziamenti, a condizione che vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e vi sia correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale".

4) quanto al quesito numero 3), fornisce la seguente risposta: *"Le somme assegnate al Comune tramite l'articolo 7 comma 2, della legge regionale 2 agosto 2016, n.18 sono assoggettabili ai limiti e ai parametri per la capacità assunzionale degli enti locali previsti dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.34 e relative disposizioni attuative, fermo restando che il requisito relativo al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione è da ritenersi soddisfatto, trattandosi di somme etero-finanziate da parte della Regione".*

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Regione autonoma della Sardegna.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 15 dicembre 2025.

Il Relatore

Davide Nalin

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 15 dicembre 2025

Il Funzionario Preposto

F.to Anna Angioni