



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 21 luglio 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Maria Rachele Anita ARONICA	- Presidente
Emanuele TRINGALI	- Consigliere
Pietro Ivan MARAVIGNA	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Primo Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA	- Referendario - Relatore
Francesca LEOTTA	- Referendario
Marina SEGRE	- Referendario
Tiziana SORBELLO	- Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale);

VISTA la richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 5 giugno 2003 dal Sindaco del Comune di Vicari (PA), pervenuta in data 10 luglio 2026 ed acquisita al protocollo di questa Sezione n. 5246 in pari data;

VISTO che il Presidente di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Vicari (PA) al referendario Giuseppe Di Prima;

VISTA l'ordinanza n. 87/2026 del 20 luglio 2026 di convocazione dell'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Giuseppe Di Prima,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Vicari ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in ordine all'individuazione delle cessazioni rilevanti ai fini dell'applicazione del turn over pari al 30%, secondo il disposto dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile n. 34 e dell'art. 6 del D.M. 17 marzo 2020.

In particolare, il Sindaco, nel premettere che, ai sensi delle citate disposizioni, a decorrere dal 2025 i Comuni il cui rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti risulti superiore al valore soglia indicato alla Tabella 3 del D.M. 17 marzo 2020 applicano un turn over pari al 30% fino al conseguimento del predetto valore soglia, senza che sia individuata espressamente l'annualità o il periodo di riferimento delle cessazioni da assumere quale base di calcolo del predetto limite del turn over, chiede un parere sul seguente quesito: *“se, ai fini dell'applicazione del turn over pari al 30% previsto a decorrere dal 2025 dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile n. 34 e dall'art. 6 del D.M. 17 marzo 2020, il limite debba essere calcolato con riferimento:*

- a) esclusivamente alle cessazioni di personale intervenute nel medesimo esercizio cui si riferisce la programmazione assunzionale;*
- b) alle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente, nonché, eventualmente, a quelle maturate in ulteriori annualità anteriori e non ancora utilizzate ai fini assunzionali”.*

Considerato in

DIRITTO

La richiesta di parere viene espressamente qualificata dal Sindaco del Comune di Vicari alla stregua della fattispecie prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 131 del 2003 (richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica).

Occorre sul punto premettere talune considerazioni, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rubricato “Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”, che stabilisce: “[l]a sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. [...]”

La portata di tale innovazione è stata recentemente chiarita dalle Sezioni riunite in sede di controllo precisando che *«la legge n. 1 del 2026 non ha introdotto un autonomo e separato modello di funzione consultiva limitato alle sole questioni concernenti il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano nazionale per gli investimenti complementari.*

Al contrario, la novella legislativa si inserisce in un sistema già delineato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, rafforzandolo ed ampliandolo, senza alterarne i tratti essenziali.

La funzione consultiva della Corte dei conti continua, pertanto, a trovare il proprio fondamento nella previsione generale recata dalla legge n. 131 del 2003, mentre la disciplina introdotta dalla legge n. 1 del 2026 integra tale modello, ampliando l'oggetto dell'attività consultiva con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete concernenti gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC» (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazioni n. 4/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026).

Da tali premesse discende che la richiesta di parere è correttamente ricondotta nella previsione generale di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, non sussistendo in ogni caso nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2 della legge 1/2026.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, come previsti dall'art 7, comma 8, L. 131/2003 e delineati dalla giurisprudenza contabile, atteso che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito un potere consulenziale di portata generale.

E invero, la giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, ex plurimis, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha da tempo individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti a norma

dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

In particolare, quanto al requisito di ammissibilità soggettiva esso postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003; l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito, per comporre sul nascere all'interno dell'ente medesimo eventuali contrasti, di esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti agli specifici fini di cui ci si occupa, come precisato dal citato atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004.

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. "legittimazione soggettiva esterna", la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un Comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. "legittimazione soggettiva interna", che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Vicari, legale rappresentante dell'ente e, pertanto, *<<figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti>>* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

Pure il requisito di ammissibilità oggettiva, inteso come riconducibilità della richiesta attività consultiva nell'esatto perimetro delle materie e delle questioni ad essa riservate dalla legge, è stato oggetto di puntuale declinazione sotto plurimi profili da parte della stessa giurisprudenza della Sezione Autonomie sopra richiamata.

La Sezione delle Autonomie (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020) e

la consolidata giurisprudenza contabile hanno, infatti, da tempo enucleato i presupposti dell'ammissibilità oggettiva di un'istanza di parere, imponendo - in estrema sintesi - che il quesito posto dall'Ente soggettivamente legittimato *i)* abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; *ii)* sia formulato in termini generali ed astratti; *iii)* non sia funzionale all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente; *iv)* non abbia ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati; *v)* non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero ad altre Autorità giurisdizionali (ordinaria, amministrativa, tributaria o militare), o con giudizi pendenti.

Con specifico riferimento alla richiesta in oggetto si rileva che quest'ultima può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto è ricondotta su un piano di generalità e astrattezza ed è attinente alla materia della contabilità pubblica, posto che il quesito concerne la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo alla capacità assunzionale dell'ente locale.

Questa interpretazione è confermata dalla giurisprudenza della Sezione delle Autonomie, che ha costantemente deciso nel merito le questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo con riferimento alla capacità assunzionale degli enti locali e trova altresì conferma in alcune sentenze della Corte Costituzionale, che, con riferimento alla spesa per il personale, ha evidenziato che tale voce di costo "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" (cfr. Corte cost. n. 69 del 2011).

Con riferimento al profilo dell'*inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica*, con la deliberazione n. 54/CONTR/10, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno condiviso, arricchendole, le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 5/AUT/2006, nella parte in cui è stata espressa l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale

alla funzione consultiva, «assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli».

Secondo le Sezioni Riunite, «In base alla delineata configurazione, il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Ad essa è da riconoscere il merito di aver colto la distinzione tra attività di gestione ed attività di amministrazione, nonché la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo.

La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

[...] Per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

Ciò posto, in linea con le indicazioni ermeneutiche sin qui richiamate, deve affermarsi l’ammissibilità oggettiva sotto il profilo: i) dell’inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, atteso che esso investe una tematica (capacità assunzionali degli enti locali) riconducibile alla materia della contabilità pubblica nell’accezione dinamica delineata dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata; ii) del difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature, non emergendo prima facie una sovrapposizione della specie indicata; iii) della riconduzione del quesito su un piano di generalità e astrattezza, non essendo funzionale all’adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell’Ente e non avendo ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati.

Si può, pertanto, passare all’esame del merito del quesito in argomento.

MERITO

Il quesito sottoposto dal Comune di Vicari postula una sintetica ricognizione del quadro normativo in tema di capacità assunzionali degli enti locali.

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, i commi 557-562 dell’art. 1 della l. 27.12.2006, n. 296 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007»), oggetto nel tempo di modifiche e integrazioni, hanno dettato disposizioni in materia di personale per regioni ed enti locali.

In particolare, l'art. 1, comma 557, ha imposto agli enti sottoposti all'allora vigente patto di stabilità interno di assicurare 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) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile (lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, del d.l. 24.6.2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7.8.2016, n. 160); 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 organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Successivamente, l'art. 33 del d.l. 30.4.2019, n. 34 (*«Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi»*, c.d. Decreto Crescita, convertito con modificazioni dalla l. 28.6.2019, n. 58) – nel dettare disposizioni in tema di assunzione di personale nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria – ha parametrato le capacità assunzionali a valori soglia puntualmente individuati, differenziati su fasce demografiche e basati sul rapporto tra la spesa per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Per quanto concerne i comuni (art. 33, comma 2), si prevede che *«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 superiore. 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 procapite, 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 sostanza, l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 subordina le assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte dei comuni:

- *alla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale;*
- *al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;*
- *al contenimento della spesa complessiva per tutto il personale dipendente (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) a un livello 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 (FCDE) stanziato in bilancio di previsione.*

Il presupposto da ultimo richiamato comporta una responsabilizzazione degli enti sul versante della riscossione delle entrate (oltre che nella definizione del FCDE con modalità accurate).

La nuova disciplina opera infatti una parametrizzazione della spesa di personale non più sul *complesso delle spese correnti* (come previsto dall'abrogata lett. a) dell'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006) ma sulle *entrate correnti*, agganciandone la dinamica non solo al controllo delle uscite finanziarie ma anche alla «*capacità dell'Ente di assicurarsi entrate adeguate alla copertura delle proprie esigenze gestionali, garantendo, anche in maniera prospettica, la stabilità degli equilibri di bilancio*» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Veneto, deliberazione n. 81/2023/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 136/2023/PAR).

Nel dare attuazione all'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, il d.m. 17.3.2020 («*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*») ha:

- individuato nel 20.4.2020 la data di decorrenza delle nuove disposizioni (art. 1);
- fornito la definizione di *spesa del personale* (gli impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale *ex art. 110 Tuel*, 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, al lordo degli oneri riflessi e al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato) e di *entrate correnti* (la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata) (art. 2);

- dopo aver differenziato i comuni in nove fasce demografiche (art. 3), individuato, per ciascuna di esse, i valori soglia del rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti (Tabella n. 1) e stabilito la possibilità, per i *comuni che si collocano al di sotto del rispettivo valore soglia di riferimento*, di incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni del personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino a una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia individuato per ciascuna fascia demografica (art. 4);

- previsto: *i)* la possibilità, in sede di prima applicazione e fino al 31.12.2024, per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia individuato dalla Tabella 1 (cc.dd. virtuosi) di incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018 in misura non superiore a un valore percentuale indicato per ciascuna fascia demografica, 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 e del valore soglia di cui all'art. 4 (Tabella 2); *ii)* per il periodo 2020-2024, la possibilità per i comuni di utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali citati (fermi restando il limite di cui alla Tabella 1, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione); *iii)*

sempre per il periodo 2020-2024, un regime particolare (e derogatorio rispetto alla regola generale della sostenibilità finanziaria) per i comuni con meno di 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia previsto dalla Tabella 1, che fanno parte di un'unione di comuni *ex art. 32 Tuel* e per i quali la maggior spesa per personale consentita dalle disposizioni in esame risulti non sufficiente all'assunzione di un'unità di personale a tempo indeterminato (art. 5);

- per i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale ed entrate correnti sia superiore a un valore soglia individuato per fascia demografica (Tabella n. 3), sancito: i) l'obbligo di adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nel 2025 del predetto valore soglia anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento; ii) a decorrere dal 2025, l'obbligo di applicare un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia; per i comuni in cui il rapporto fra entrate correnti risulti compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 e dalla Tabella 3, il divieto di incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato (art. 6);

La disciplina del d.l. n. 34/2019 e quella pregressa sui tetti di spesa di cui alla legge finanziaria per il 2007 hanno, invero, ambiti di applicazione differenti: «Le norme introdotte dall'art. 33 comma 2 del D.L. n. 34/2019, infatti, individuano i criteri per stabilire quando ed in che misura i comuni possano procedere ad assumere nuovo personale a tempo indeterminato, mentre le norme dettate dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 fissano i limiti alla spesa complessiva del personale in un'ottica di contenimento della stessa. Pertanto, poiché i due interventi normativi richiamati disciplinano due aspetti differenti della gestione del personale, non è configurabile alcuna abrogazione implicita della vecchia disciplina ad opera della nuova. Peraltro, proprio al fine di regolare le possibili interferenze fra le due discipline, l'art. 7, comma 1, del D.M. adottato in data 17 marzo 2020 dal Ministro per la Pubblica amministrazione in attuazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 ha espressamente previsto che "la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"» (Corte dei conti,

Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 164/2020/PAR; negli stessi termini, cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 201/2021/PAR).

Con la Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8.6.2020, adottata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, è stata fornita una lettura delle disposizioni recate dal d.m. 17.3.2020. In tale sede è stato sottolineato che il D. M. individua due soglie di spesa (Tabelle n. 1 e n. 3) in relazione alle quali sono ipotizzabili tre distinte casistiche:

a) *comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti*, ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato (art. 4, comma 2);

b) *comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti*, ai quali è richiesto di attuare una riduzione graduale del rapporto spesa/entrate (art. 6, commi 1 e 2);

c) *comuni con moderata incidenza della spesa di personale*, i quali, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato (art. 6, comma 3).

In proposito, è stato evidenziato che il D.L. n. 34/2019 e il connesso D.M. attuativo segnano il passaggio da un «*rigido quadro, imperniato sulla spesa per il personale quale grandezza autoreferenziale di cui contenere la dinamica*» a «*un sistema flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale*» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 134/2020/PAR): mentre la precedente disciplina era «*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 stratificatisi nel corso del tempo, senza ancoramento al grado di rigidità che la spesa per il personale "di ruolo" ha sul bilancio complessivo dell'ente, né della sua sostenibilità in prospettiva, almeno nel medio periodo*», la regola introdotta dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019 «*legittima le assunzioni a tempo indeterminato (in coerenza, naturalmente, con i piani dei fabbisogni del personale) 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 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)» (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 91/2020/PAR).

È stato altresì precisato che il fulcro della nuova disciplina è dato da «[...] *una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, che, superando la c.d. logica del turnover, è basata sulla "sostenibilità finanziaria" della spesa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. E, difatti, la facoltà assunzionale dell'ente viene calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).*

La peculiarità del nuovo parametro è da ricercarsi nella *"flessibilità che in una situazione fisiologica (e dunque al netto di quella contingente, eccezionale e di emergenza) responsabilizza l'ente sul versante della riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 32/2020/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 136/2023/PAR).

A questo punto, continuando nella previa ricostruzione del quadro normativo in cui le disposizioni in questione si inseriscono, chiarito il rapporto tra la norma primaria di riferimento (art. 33 del d.l. n. 34/2019) e l'altra norma chiamata in causa (art. 1 co. 557 e ss. della l. n. 296/2006), occorre anche esaminare la relazione che intercorre tra queste e l'ancora vigente art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014 (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2024/QMIG).

Quanto alla norma primaria, va in primo luogo ricordato che l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 si inserisce nel processo di riforma del sistema delle dotazioni organiche (art. 6, d.lgs. n. 165/2011) che l'art. 4 del d.lgs. n. 75/2017 ha agganciato al principio di programmazione delle coperture (e di conseguenza, al principio di

sostenibilità). Tale programmazione si realizza attraverso il piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), che deve quindi verificare la compatibilità delle nuove assunzioni con i vincoli di finanza pubblica stabiliti per tale particolare aggregato di spesa.

In questa prospettiva, l'art. 33 consente di effettuare una spesa per assunzioni non più fondata sul mero criterio del *turn-over*; infatti, in presenza di tutte le positive condizioni contemplate dalla nuova disposizione di legge, gli enti territoriali possono spendere per assunzioni a tempo indeterminato in una misura anche superiore a quella prevista dalla previgente regola generale (art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, 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%).

L'art. 33 ha due contenuti: da un lato, obbliga gli enti territoriali ad attuare una serie di adempimenti preliminari volti a misurare la "sostenibilità finanziaria" di nuova spesa per lavoro a tempo indeterminato; per altro verso, stabilisce una regola speciale che ha come presupposto il primo adempimento e che può determinare un trattamento più favorevole rispetto alla regola generale (spesa per assunzioni parametrata a limiti percentuali di sostenibilità, anziché al *turn-over*).

L'art. 33, pertanto, non ha abrogato implicitamente l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 (art. 15 preleggi). Ciò si desume dalla specialità dei presupposti applicativi del nuovo tetto ma anche dal preambolo del decreto attuativo che richiama la norma previgente. Detto in altri termini, l'art. 33 ha stabilito un vincolo speciale che ha priorità applicativa rispetto all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, in quanto ciascun ente è tenuto a porre in essere i seguenti adempimenti: 1) verifica preliminare degli equilibri complessivi, documentata dalla asseverazione dei revisori contabili; 2) riscontro dei fabbisogni di personale nell'ambito dell'apposita pianificazione di legge; infine, 3) effettuazione di un test per misurare l'incidenza della spesa di personale complessiva sulle entrate correnti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2024/QMIG).

Si possono perciò determinare due casi: in presenza di tutti i presupposti di legge e di allocazione nelle prime due fasce di virtuosità previste dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, è possibile emanciparsi dalla regola dell'art. 3, co. 5, del d.l. n.

90/2014 ed effettuare assunzioni in base ai nuovi parametri; per contro, in caso di coefficiente di sostenibilità negativo (al di sopra della soglia massima di “virtuosità”), si torna alla regola del turn-over, ma nella misura più restrittiva prevista dallo stesso art. 33 (ossia, sino al 2024, «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») (così Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2024/QMIG).

Tanto chiarito, è evidente che la programmazione della spesa di personale a tempo indeterminato (“*quantum*” della capacità assunzionale per tale tipologia di rapporti, ai sensi dell’art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, ovvero, dell’art. 33 del d.l. n. 34/2019, norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato), avviene logicamente in modo successivo alla verifica del rispetto del limite di cui all’art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 (verifica dell’“*an*” della capacità assunzionale).

Gli enti territoriali, pertanto, devono dare alle norme prese in considerazione una applicazione cumulativa (*ex multis*, cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 111/2022/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania n. 208/2021/PAR; Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, n. 164/2020/PAR, nonché Sezione delle autonomie, n. 4/2021/QMIG; n. 19/2024/QMIG).

Si tratta perciò di limiti diversi, ma cumulativi e ad applicazione “successiva”. In particolare, l’ente territoriale è tenuto: a) in primo luogo, a riscontrare il rispetto del tetto di cui all’art. 1, co. 557, l. n. 296/2006; b) in secondo luogo, ad effettuare gli adempimenti e le verifiche dell’art. 33 del d.l. n. 34/2019, per accedere alla disciplina contabile di maggior favore delle assunzioni in base alla “sostenibilità finanziaria”, pena l’applicazione della regola del *turn-over*, nella percentuale più restrittiva del 30% prevista dallo stesso art. 33, in caso di allocazione del coefficiente al di sopra del valore soglia “massimo” (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2024/QMIG).

Proprio il caso dei Comuni cd. non virtuosi, il cui rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti risulta superiore al valore soglia previsto dalla normativa appena esaminata, per i quali a decorrere dal 2025 è prevista

l'applicazione di un turn over pari al 30%, costituisce l'oggetto del quesito posto dal Sindaco del Comune di Vicari, che chiede chiarimenti in ordine all'annualità o al periodo di riferimento delle cessazioni da assumere quale base di calcolo del predetto limite di turn over.

In particolare, nel silenzio sul punto da parte delle citate disposizioni dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e del d.m. attuativo, l'istante pone il quesito se detto limite debba essere determinato con riferimento alle cessazioni intervenute nel medesimo anno cui si riferisce la programmazione assunzionale, a quelle verificatesi nell'anno precedente, ovvero anche a cessazioni maturate in annualità anteriori e non utilizzate.

Al riguardo, alla luce dei già richiamati principi stabiliti dalla citata pronuncia della Sezione Autonomie (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2024/QMIG) in relazione ai rapporti sussistenti tra le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) e considerato, in particolare, che *"l'art. 33 non ha abrogato implicitamente l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014"*, prevedendo per gli enti non virtuosi il ritorno alla regola del turn-over, ma nella misura più restrittiva prevista dallo stesso art. 33, si rileva che i criteri per la specificazione dei limiti del turn over nella misura del 30% vanno rinvenuti proprio nella disciplina dettata in via generale dalla normativa in materia.

Giova richiamare che la stessa Sezione delle Autonomie, già con deliberazione n. 25/2017/QMIG, aveva evidenziato che *"negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in materia di spesa di personale e capacità di assunzioni da parte degli enti locali, in maniera non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti, ma volta, in ogni caso, al principio del contenimento della spesa di cui all'art. 1 comma 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater, l. n. 296/2006. Gli interventi legislativi succedutisi dal 2014 sono stati e sono caratterizzati da una disciplina normativa complessa sia per quel che riguarda i meccanismi di calcolo della capacità assunzionale sia, per così dire, nella gestione di tali capacità. Per quel che riguarda il meccanismo di calcolo la legge prende in considerazione la capacità assunzionale standard, parametrata, come di consueto, sulle cessazioni dell'anno precedente"*.

Infatti, *“la capacità assunzionale di competenza... è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente...”*.

E, invero, l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, nell'individuare i limiti di spesa per procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato secondo le regole del turn over, fa espresso riferimento *“al personale di ruolo cessato nell'anno precedente”*, prevedendo inoltre che è *“consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente”* (la disposizione speciale contenuta nell'art. 3, comma 5-sexsies, della medesima norma, introdotta dall'art. 14 bis, comma 1, lett. a) del D.L. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, nella Legge 28 marzo 2019, n. 26, che permetteva di cumulare sia le *“cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia “quelle programmate nella medesima annualità”*, non risulta più attuale, riferendosi tale regime ad un triennio precedente non più prorogato).

Con riguardo ai residui, la stessa Sezione delle Autonomie, nella medesima pronuncia da ultimo richiamata (n. 25/2017/QMIG), ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- “a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;*
- b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;*
- c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale”*.

In particolare, la Sezione delle Autonomie evidenzia, nella parte motiva della deliberazione *de qua*, il criterio della cristallizzazione al momento della maturazione degli spazi finanziari delle capacità assunzionali, *“e ciò per esigenze di certezza delle risorse disponibili ed anche ai fini di una corretta programmazione della spesa”*.

Criterio, questo, della cristallizzazione ammesso, sia pure in ambito tematico solo affine a quello qui trattato, dalla precedente giurisprudenza della stessa Corte (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/2010), che per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto), ha ritenuto possibile sommare i “resti” derivanti dalle cessazioni di più anni, fondando tale orientamento su un rilievo di fatto e cioè la difficoltà che gli enti piccoli incontrano nel raggiungere la possibilità di assunzione di una nuova unità di personale solo considerando le cessazioni anno per anno; perciò appare plausibile, pur nel rispetto della riduzione complessiva della spesa, procedere ad assunzioni che sommino le cessazioni di più anni (i cosiddetti “resti”) (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/2017/QMIG).

Viene precisato, infatti, che *“bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza, che è quella determinata nell’anno in cui si intende procedere all’assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell’anno precedente”* e la capacità assunzionale maturata in precedenza, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest’ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima.

I resti assunzionali, pertanto, determinati in cinque annualità a seguito della modifica normativa dell’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 intervenuta con l’art. 14 *bis*, comma 1, lett. a) del D.L. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, nella Legge 28 marzo 2019, n. 26, e non più in un triennio, come in precedenza previsto, vanno calcolati in base al regime vigente al momento di cessazione del personale dal servizio.

In via conclusiva, risulta indubbio che, alla luce del quadro normativo di riferimento, la capacità assunzionale dei comuni si misura sulla base delle loro entrate, attraverso un meccanismo che “premia” gli enti maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti.

La ratio della normativa dettata dall’art. 33 del D.L. n. 34/2019 è chiara: *“si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE [e si] stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell’ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile”* (cfr. Corte dei

conti - Sezione di controllo per la Lombardia - deliberazioni nn. 74/PAR, 93/PAR, 98/PAR e 109/PAR del 2020).

Pertanto, indipendentemente dalla fascia di appartenenza, ciò che deve guidare le procedure di assunzione di personale per gli enti locali (e per quelli territoriali in genere interessati dalle norme di cui all'art. 33), al fine di assicurare un *turn over* compatibile con l'adempimento della *mission* istituzionale, è la sostenibilità, in prospettiva futura, degli oneri conseguenti. Ciò al fine di garantire gli equilibri di bilancio presenti e futuri.

In tale ottica, dunque, un ente "non virtuoso" come quello oggetto della rappresentazione contenuta nella richiesta di parere, potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato coprendo il turn over nella misura del 30% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente, cumulando gli eventuali resti assunzionali.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti si pronuncia nei termini di cui in motivazione sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Vicari. Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 21 luglio 2026.

IL RELATORE

Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE

Maria Rachele Anita ARONICA

Depositato in Segreteria in data 24 luglio 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo