



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 23 settembre 2025

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|-----------------------|
| Francesco UCCELLO | Presidente (relatore) |
| Vittorio ZAPPALORTO | Consigliere |
| Giovanni DALLA PRIA | Primo Referendario |
| Paola CECCONI | Primo Referendario |
| Chiara BASSOLINO | Primo Referendario |
| Emanuele MIO | Referendario |

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere presentata dal Comune di Monteforte d'Alpone (VR) in data 5 giugno 2025, acquisita al prot. Cdc n. 4052 in data 10 giugno 2025

attraverso la piattaforma telematica dedicata, denominata “Centrale pareri”;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 25/2025 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Presidente Francesco Uccello;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Monteforte d’Alpone (VR), in data 5 giugno 2025 ha presentato, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la seguente richiesta di parere:

“Alla luce della normativa vigente si chiede se un ente virtuoso ai sensi dei parametri di cui al D.M. del 17 marzo 2020 attuativo del d.l. n. 34/2019, la cui prima attuazione è scaduta al 31.12.2024 e non è stata adottata una proroga, possa procedere ad assumere personale dipendente in deroga ai vincoli di cui all’art. 1 comma 557quater della l. 296/2006 qualora:

- (i) il bilancio sia in grado di assicurare la piena copertura alle assunzioni previste nella relativa sezione del PIAO “Organizzazione e capitale umano”;*
- (ii) il limite 2011-2013, ove considerato, determinerebbe una situazione di perenne sotto-organicità dell’ente comunale, oltre che generare e mantenere disparità rispetto ad altri Comuni;*
- (iii) non vi sarebbero pregiudizi alla finanza pubblica, atteso che le assunzioni in deroga garantirebbero un miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza”.*

La richiesta di parere prosegue con una serie di considerazioni in ordine all’asserito carattere iniquo e penalizzante dell’attuale regime vincolistico in materia di personale che, nel caso di specie, determinerebbe una situazione di permanente sotto-organicità, privando la cittadinanza di un possibile miglioramento dei servizi.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all’esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta, così come previsti dall’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell’accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Città metropolitana, Provincia, Comune, Unione di comuni);

- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa secondo gli indirizzi dettati, al riguardo, dalla Sezione delle autonomie, con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT /2009, e dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54/CONTR/2010;
- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo implicare valutazioni su fatti o atti amministrativi già compiuti o ancora da eseguire;
- il quesito non determini interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/2006/QMIG, n. 3/2014/QMIG, n. 24/2019/QMIG, n. 17/2020/QMIG e n. 2/2023/QMIG).

Nel caso di specie, il requisito soggettivo risulta integrato, in quanto la richiesta perviene dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, co. 8, legge n. 131/2003, ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente. La richiesta di parere risulta altresì pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, attraverso la piattaforma telematica dedicata, denominata "Centrale pareri".

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto i quesiti sottoposti alla Sezione hanno carattere generale ed astratto, e sono volti ad ottenere un chiarimento in ordine a taluni profili interpretativi della vigente normativa in materia di limiti alle facoltà assunzionali di personale, che attengono a principi di coordinamento della finanza pubblica posti in funzione del contenimento della spesa per il personale dei comuni (come tali, riconducibili alla materia della contabilità pubblica). Né si ravvisano, nel caso di specie, elementi di interferenza funzionale ostativi all'ausilio consultivo da parte di questa Sezione, come individuati dagli orientamenti della Sezione delle autonomie (*ex multis*, deliberazione n. 17/2020/QMIG del 13 ottobre 2020, cit.).

2. Prima di procedere all'esame del merito, è necessario ricostruire, sommariamente, il quadro normativo in cui le disposizioni richiamate nella richiesta di parere si inseriscono.

La norma primaria di riferimento, ossia l'art. 33, co. 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (cd. "decreto crescita"), convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dall'art. 1, co. 853, l. 27 dicembre 2019, n. 160, si inserisce nella più ampia riforma del sistema delle dotazioni organiche (nello specifico, l'art. 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), che l'art. 4 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 ha collegato al piano triennale dei fabbisogni di personale e, più in generale, al principio di programmazione delle coperture (e di conseguenza, al principio di sostenibilità della spesa).

L'art. 33, co. 2, si inquadra, altresì, 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 d.l. n. 34/2019 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 predetto 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 d.l. n. 34/2019, 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. Per tali motivi, va escluso che l’art. 33 sia espressione di un *favor* generale per l’espansione della facoltà assunzionale.

3. 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. 400/1988 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*”. In 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.

4. Alla luce di tali premesse, il quesito in esame chiede alla Sezione di valutare se, dopo la cessazione degli effetti di prima applicazione del decreto

interministeriale del 17 marzo 2020, sussistano le condizioni, per un comune "virtuoso" (in grado di assicurare, in bilancio, la piena copertura alle assunzioni previste nella relativa sezione del PIAO), di assumere personale la cui maggiore spesa comporti un superamento del limite "storico" di spesa stabilito dal comma 557-*quater* della legge n. 296/2006.

Al riguardo, occorre in primo luogo osservare che, in considerazione del carattere permanente della delega, la conclusione del periodo di prima applicazione del decreto (art. 5 del d.m.) comporta l'entrata a regime della disposizione recata dall'art. 4, co. 2, che consente ai comuni sottosoglia di *"incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato"* fino al valore soglia.

L'art. 5 (regime transitorio fino al 31 dicembre 2024) si riferisce, infatti, alla spesa di personale registrata nel 2018 (ossia alla rendicontazione più prossima a quella di emanazione del decreto attuativo), a cui vanno applicate le percentuali di incremento consentite dalla Tabella 2. Terminato, quindi, il regime transitorio, gli enti virtuosi avranno a riferimento *"l'ultimo rendiconto approvato"* e non più il rendiconto del 2018, applicando il parametro di incidenza percentuale stabilito dalla Tabella 1 o, eventualmente, dalle tabelle di aggiornamento approvate ogni 5 anni.

La diversità del metodo di calcolo tra le due disposizioni è di tutta evidenza: l'art. 4 fissa al primo comma i valori soglia (l'incidenza massima della spesa di personale rispetto alla media delle entrate correnti) e al secondo comma le modalità di incremento della spesa di personale fino a raggiungere il valore soglia di incidenza sulle entrate correnti. Diversamente, l'art. 5, che ha inteso regolare in modo più graduale la crescita della spesa di personale nei primi 5 anni di applicazione del decreto, prevede che gli incrementi della spesa di personale (rispetto al livello registrato nel 2018) non possono essere superiori al valore percentuale indicato dalla Tabella 2, secondo una tecnica di incremento percentuale di spesa che si connota in termini di *"scostamento"* rispetto alla spesa del 2018 (a differenza di quella utilizzata dall'art. 4 per il regime ordinario, che si connota in termini di *"rapporto"* tra spesa complessiva ed entrate correnti).

Ciò comporta, per i comuni che nel 2025 presentano un rapporto spesa di personale/entrate correnti inferiore al valore soglia della propria fascia demografica, la possibilità di incrementare discrezionalmente la spesa di personale (rispetto all'ultimo rendiconto approvato) fino a raggiungere il valore soglia stesso (senza più le limitazioni percentuali annuali previgenti), disponendo così della piena capacità assunzionale consentita dal proprio valore soglia, purché la spesa complessiva di personale permanga entro la percentuale massima fissata per la rispettiva classe demografica, unitamente all'equilibrio finanziario pluriennale certificato (che rimane un requisito indefettibile per esercitare appieno la capacità assunzionale).

Invece, i comuni collocati al di sopra del valore soglia devono avere attuato la riduzione programmata ed, entro il 2025, ricondotto il rapporto sotto la soglia; qualora ciò non sia avvenuto, si applica, comunque, un regime di *turn-over* forzatamente ridotto (30%) fino al conseguimento del rientro. I comuni in fascia intermedia, infine, permangono nell'obbligo di non incrementare il proprio rapporto spesa/entrate, salvo poterlo migliorare in caso di incremento delle entrate.

5. Per quel che riguarda il rapporto tra la disciplina assunzionale appena ricostruita e il regime vincolistico stabilito dall'art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge n. 296/2006, viene in rilievo l'art. 7, co. 1, dm 17 marzo 2020, che prevede che *"la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli artt. 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa..."* sopra menzionato.

L'eccezione espressa prevista dal decreto attuativo, che consente di neutralizzare tale voce di spesa, evidentemente, si giustifica per l'esigenza di preservare l'effettiva assunzione di personale a tempo indeterminato, in un contesto di *"sostenibilità finanziaria"* che mira a favorire *"l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145"* (così l'art. 33, primo comma, del d.l. n. 34/2019).

Infatti, ancorché la Corte costituzionale abbia chiarito che la spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa corrente e che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica in quanto pongono obiettivi di riequilibrio da perseguire con azioni modulabili nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente (cfr. sentenze n. 69 e 108 del 2011), la natura cogente del parametro *"storico"* (riferito al 2008 o al triennio 2011-2013) non viene inficiata dalla esclusione della spesa tipizzata dal d.l. n. 34/2019, laddove il legislatore, con tale esclusione, ha invece inteso premiare gli enti *"virtuosi"* consentendo loro una capacità assunzionale puntualmente determinata entro specifici ambiti di effettiva sostenibilità finanziaria.

Ciò in considerazione della finalità stessa della vigente disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, il cui sistema non può risultare oltremodo penalizzante per enti autorizzati ad assumere nell'ambito di un compiuto progetto di riforma, vanificando, altrimenti, gli obiettivi stessi della riforma (sul punto, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, in particolare punto 11, pag. 25).

Per ragioni legate alla neutralità finanziaria della maggior spesa sostenuta per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivanti dall'esercizio delle

facoltà assunzionali di cui all'art. 4 del dm 17 marzo 2020, ne è prevista, dunque, l'esclusione dal calcolo per la verifica della spesa di personale ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di cui ai commi 557-*quater* e 562, della legge n. 296/2006. L'indicata normativa deve trovare, infatti, adeguato contemperamento con la disciplina successivamente introdotta dal citato d.l. n. 34/2019, mediante un meccanismo di sterilizzazione dell'impatto della maggior spesa rispetto all'aggregato di spesa storica (in ordine alle modalità di coordinamento sistematico tra le disposizioni in questione, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG).

Conclusivamente, deve ritenersi che il d.m. 17 marzo 2020 sia pienamente vigente, atteso che a decorrere dal 1° gennaio 2025 è venuta meno solo l'efficacia dell'art. 5 e della relativa Tabella 2, sicché la maggior spesa effettivamente sostenuta per nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato, secondo il dettato degli artt. 4 e 7 del citato decreto, non rileva ai fini del calcolo per la verifica del rispetto dei vincoli assunzionali di cui all' art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge n. 296/2006, nei limiti in cui la spesa complessiva di personale, rapportata alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, non risulti superiore al valore soglia di incidenza stabilito per fascia demografica dalla Tabella 1 dell'art. 4, ferma restando la coerenza delle nuove assunzioni con i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere, nei termini di cui in motivazione, in ordine alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Monteforte d'Alpone.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco e al Segretario comunale del Comune di Monteforte d'Alpone (VR), nonché al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 24 settembre 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente