RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2/2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Elisa Cavasino
Ines Ciolli
Giovanna Colombini
Vanessa Manzetti
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Francesco Bilancia
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Maria Alessandra Sandulli
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto
Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

EDITORIALE di Sergio Foà …… p.4

DOTTRINA

Maria Alessandra Sandulli *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*
…….p.20

Marco Mazzamuto *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*
…….p.30

Francesca Biondi *Chi deve garantire la certezza del diritto?*
……..…p.39

Vincenzo Tondi della Mura *La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico "genera mostri"*
…….p.49

Monica Bergo *Re-arm EU: dall'integrazione attraverso i diritti all'integrazione attraverso le armi?*
…….p.67

Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro *Le "note di credito da ricevere" nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale*
……..…p.91

Tiziano Tessaro *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei Conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti*
……...p.112

Carla Di Martino *I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. "spesa costituzionalmente necessaria*
…….. p.171

ATTUALITÀ

Il Consiglio di Stato francese "Iscrivere l'azione pubblica nel lungo periodo" Luglio 2025. Traduzione e Post-fazione di Clemente Forte
……...p.205

Eduardo Marcos Martinez *L´azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna*
……...p.219

Riccardo Cabazzi *Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la "flessibilità" in materia di assunzioni negli enti locali*
…….. p.233

STORIA DELLA DOTTRINA

A cura di Giovanni Guida
……...…p.246

ATTUALITA'

MINORI VINCOLI, MAGGIORE RESA: LA CORTE DEI CONTI VENETO (N. 180/2025) CONFERMA LA "FLESSIBILITÀ" IN MATERIA DI ASSUNZIONI NEGLI ENTI LOCALI[1]

di Riccardo Cabazzi
Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale
Università di Ferrara

SOMMARIO

1. La dotazione organica di personale come propulsore dei servizi pubblici: limitare o stimolare le assunzioni?
2. L'evoluzione normativa dei vincoli comunali alle assunzioni.
3. Declinazioni pratiche e paradossi delle norme limitanti la capacità di assumere.
4. Sostenere e "riconoscere": personale e autonomia finanziaria locale.
5. Le "aperture" della Corte dei conti. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT

Negli enti locali i vincoli assunzionali costituiscono sempre più un limite all'effettiva erogazione dei servizi ai cittadini. Invero, senza risorse umane adeguate in organico non è concretamente attuabile il principio costituzionale di sussidiarietà verticale, secondo cui le funzioni amministrative sono tendenzialmente attribuite ai Comuni. Partendo da questo presupposto, la Corte dei conti è stata interrogata sulla derogabilità dell'art. 1, commi 557-quater e 562, della L. n. 296/2006, alla luce della sopravvenuta normativa di cui al D.L. 34/2019, la quale ha inteso favorire l'inserimento stabile di personale nelle municipalità finanziariamente virtuose. Tale disciplina ha infatti superato il precedente parametro storico di riferimento - ovvero la spesa di personale relativa al triennio 2011-2013 - considerando invece il rapporto tra la suddetta spesa e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, come previsto dal D.M. 17 marzo 2020. Nondimeno, entrambi i due citati limiti in materia di personale restano vigenti e, pertanto, nell'attesa di una revisione legislativa sul punto la Corte dei conti ha inteso fornire un'interpretazione tesa a meglio contemperarli da un punto di vista sistematico. L'orientamento ha la finalità di permettere ai Comuni di procedere con nuove assunzioni senza che il relativo maggior costo incida sull'aggregato di spesa storica, preservando così la neutralità finanziaria e la coerenza complessiva con i vincoli di finanza pubblica.

Fewer Constraints, Bigger Achievements: Italian Court of Auditors (Sez. contr. Veneto, no. 180/2025) Upholds Local Bodies' Recruitment Flexibility

In local authorities, hiring constraints increasingly constitute a limit to the effective provision of services to citizens. Indeed, without adequate human resources, the constitutional principle of vertical subsidiarity, according to which administrative functions tend to be attributed to municipalities, is not concretely implementable. Starting from this assumption, the Court of Auditors was questioned on the derogability of Article 1, paragraphs 557-quater and 562, of Law No. 296/2006, in light of the subsequent legislation pursuant to Legislative Decree 34/2019, which aimed to promote the stable inclusion of financially virtuous personnel in municipalities. This regulation has in fact exceeded the previous historical reference parameter - namely personnel expenditure relating to the three-year period 2011-2013 - considering instead the ratio between the aforementioned expenditure and the average current revenue relating to the last three approved statements, as provided for by the Ministerial Decree of 17 March 2020. Nonetheless, both of the two

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

aforementioned staffing limits remain in force and, therefore, while awaiting a legislative review on the point, the Court of Auditors intended to provide an interpretation aimed at better balancing them from a systematic point of view. The guidance aims to allow municipalities to proceed with new hires without the associated increased cost impacting their historical spending aggregate, thus preserving financial neutrality and overall consistency with public finance constraints.

1. La dotazione organica di personale come propulsore dei servizi pubblici: limitare o stimolare le assunzioni?

Il tema del personale è uno dei più sentiti nell'ambito degli enti locali[2], in quanto vi è una stretta ed evidente correlazione tra la (effettiva) dotazione organica di un comune e la quantità e qualità dei servizi erogati alla cittadinanza. Proprio per questo la gestione delle risorse umane all'interno delle pubbliche amministrazioni ha assunto un ruolo sempre più rilevante e strumentale alla creazione di valore pubblico. La letteratura specialistica ha quindi approfondito il profilo manageriale del tema[3] (ovvero quello che verte sulle responsabilità soggettive per le diverse funzioni, sull'amministrazione del personale e sulla scelta degli strumenti per ottenere gli obiettivi programmati[4])lasciando invece aperti spazi di approfondimento e ricerca con riguardo ad un altro aspetto non meno importante, ovvero quello della capacità assunzionale[5].

Quest'ultima rappresenta il limite della spesa di personale che un ente locale può sostenere per assumere nuovi dipendenti a tempo indeterminato, senza superare i propri vincoli di bilancio e in conformità alle normative vigenti (vedi *infra*)[6]. Ne deriva che più stretti sono tali limiti e minori risultano gli spazi di manovra che le amministrazioni pubbliche hanno per poter ampliare il loro *parterre* di risorse umane. Si noti, a tal proposito, che bisogna scindere il concetto di capacità assunzionale[7], sopra menzionato, da quello di capacità di bilancio[8]. Questi hanno invero una diversa

---

[2] Si pensi che tale tema è stato oggetto del recente Convegno, organizzato dall'UPI, dal titolo *La gestione del personale tra vincoli di finanzia pubblica e riforme istituzionali: quali prospettive per gli enti locali?*, Varenna, 12 maggio 2025.

[3] N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione e la svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Urbinati* , n..72,2021; O.E. HUGHES, *Public Management and Administration*, Macmillan Education, London, 2017, 5th edition.

[3] Sul punto: E. BORGONOVI, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma, in Rivista italiana di public management*, n. 1/2020.

[5] Sul tema, *ex multis*, *Rapporto di lavoro e gestione del personale in enti locali, regioni, camere di commercio e società a partecipazione pubblica*, di P. Monea, G. Pizziconi, A. Naddeo e T. Miele (a cura di), Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2024 e F. BANDINI, *Performance Management e risorse umane nel settore pubblico: caratteristiche e tendenze evolutive*, Milano, Giuffrè, 2019. Tale Autore evidenzia come il tema della performance, da tempo in campo nelle amministrazioni pubbliche italiane, vuole generare un forte legame tra meccanismi propri della gestione del personale e i risultati aziendali.

[5] Con riguardo alle condizioni che legittimano le amministrazioni alla effettuazione di assunzioni di personale, occorre, in primo luogo, ricordare che esse devono essere previste nel programma del fabbisogno del personale dell'anno. Possono altresì essere effettuate nel tetto delle capacità assunzionali dell'ente, capacità che per i comuni e per le regioni sono fissate dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019. Invero, per il dettato legislativo, è condizione di legittimità per la effettuazione di assunzioni da parte degli enti compresi nella fascia cd intermedia il non peggioramento del rapporto tra spese del personale ed entrate correnti rispetto all'anno precedente.

[7] La Sezione delle Autonomie, con delibera 25/SEZAUT/2017, ha affermato che la capacità assunzionale sul piano delle grandezze contabili si può considerare rappresentativa di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità, (percentuale di spesa riprogrammabile rispetto a quella cessata), sia il contenimento e la riduzione progressiva della spesa per il personale.

[8] L'approvazione del bilancio diventa un atto giuridico di autorizzazione, senza o contro il quale gli organi degli enti territoriali, non possono gestire la spesa pubblica, né riscuotere le entrate. Attraverso il bilancio si estrinseca la funzione di autorizzazione e vincolo, sia in ordine alla riscossione delle entrate che all'attività gestionale di imposizione e di spesa. In tal modo il bilancio offre agli enti pubblici il mezzo per esercitare il proprio controllo sugli organi di amministrazione attiva. Cfr. F. NICOTRA, *I principi di equilibrio e pareggio di bilancio di regioni ed enti locali*, in *Amministrazione e Contabilità*, 15 gennaio 2021.

portata, oltre che una diversa valenza giuridica. La capacità di bilancio[9] è quindi identificabile come la capacità di spesa, consistente nell'idoneità a coprire le previste spese di personale a bilancio[10] attraverso le entrate a disposizione, sempre garantendo il principio del pareggio. Si osservi allora che, se un Comune ha capacità assunzionale, ma non di bilancio, non sarà possibile qualsivoglia assunzione in quanto l'ente non avrebbe dì che coprire le uscite; lo stesso, tuttavia, si verificherebbe anche nell'opposta ipotesi, ancorché per vincoli di carattere normativo e non finanziario.

In conclusione di questa iniziale premessa, volendo fare un'indagine in materia – da una prospettiva generale – un ente locale che vuole assumere una (o più) risorsa umana dovrà prevederla nel proprio PIAO[11] (nella relativa sezione organizzazione e capitale umano). Tale previsione sarà possibile a seguito dell'inveramento di un duplice presupposto: (i) avere piene capacità di bilancio; (ii) rispettare i limiti normativi i quali hanno imposto (con maggiore incidenza, nel passato) e impongono (con più flessibilità, dal 2020) un "tetto" alle capacità assunzionali. Il senso di questi vincoli è chiaro nella prospettiva della finanza pubblica[12]. Come infatti affermato dalla stessa

---

[9] Si noti che il bilancio è un bene pubblico per tre ragioni. *In primis*, è il punto di equilibrio di un processo eminentemente politico, il cui fine ultimo, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti. *In secundis*, condensa un'esigenza di stabilità. Le decisioni del passato producono infatti azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e che, quindi, non possono essere rimesse costantemente in discussione da un decisore sempre in cerca di nuovi obiettivi da realizzare. *In tertiis*, è sostanza, in tanto in quanto anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, i quali costituiscono scelte allocative di risorse. Sul punto la letteratura, a commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 184/2016 è molto vasta. Si segnalano, *ex multis*, A. CAROSI**,** *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, F. Gallo**,** *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, T. TESSARO, *Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2021, M. DEGNI E P. DE JOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico, Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, IBS, 2017. I citati Autori evidenziano come il bilancio sia funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. Pertanto, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci.

[9] Con questa si intendono 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, 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 ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

[11] Il PIAO occupa una posizione centrale tra le misure che il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento) ha ritenuto urgenti per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni in modo funzionale all'attuazione del PNRR. Si tratta di uno strumento da adottarsi a cura di tutte le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) allo scopo, in primis, di «assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese» e comunque nel rispetto delle vigenti discipline di settore. Il decreto dispone, infatti, la suddivisione del PIAO in sezioni e sottosezioni di programmazione (art. 2). IL PIAO contiene, tra le altre, la Sezione Organizzazione e Capitale umano, ripartita nelle tre sottosezioni: "Struttura organizzativa", "Organizzazione del lavoro agile" e "Piano triennale dei fabbisogni del personale" (art. 4). Sul tema vedasi: L. Mercati, *PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: Le complessità di una necessaria integrazione*, in questa Rivista, n. 2/2024.

[12] La legge di bilancio 2025 – L. 207/2024 (art. 1, comma 789) al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, per il periodo 2025-2029, in conformità con i vincoli derivanti dal nuovo quadro della governance economica europea, prevede, a partire dal bilancio di previsione 2025/2026, per i Comuni, l'obbligo di stanziare in spesa il fondo obiettivi di finanza pubblica. In pratica, ogni amministrazione è tenuta a contribuire al contenimento della crescita della spesa primaria netta costituendo un fondo sul quale non è possibile impegnare e pagare in gestione e che, a fine esercizio, confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione e potrà successivamente essere utilizzato per spese destinate agli investimenti. Sul tema vedasi: A. GUAZZAROTTI, *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*,

Consulta, la spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa corrente; a tal proposito, 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)[13]. Nondimeno – ad avviso di chi scrive – occorre altresì non dimenticare che "imbrigliare" i Comuni attraverso limiti alle assunzioni significa privarli di risorse essenziali al perseguimento delle loro finalità istituzionali, proprio quando il principio di sussidiarietà orizzontale impone – come noto – che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni (salvi i principi di differenziazione e adeguatezza)[14]. Invero, tale principio non rappresenta solo una formula burocratica dettata dalla necessità di ridurre al minimo le funzioni statali; esso interseca, invece, a livello più profondo il rapporto tra autorità e libertà, fino a dimostrarsi coessenziale allo sviluppo attuale della democrazia sostanziale[15]. Le funzioni attribuite agli enti locali arricchiscono quindi il sistema di garanzie proprie dell'ordinamento liberal-democratico, tutelando i livelli istituzionali e sociali più vicini agli interessati; per altro verso, rispondono ad una logica solidaristica, imponendo ad enti più lontani di intervenire quando quelli più vicini si rivelino inadeguati.

2. L'evoluzione normativa dei vincoli comunali alle assunzioni.

Si ritiene che la capacità, per gli amministratori locali, di gestire efficaci politiche per il personale sia stata (in passato) fortemente compressa dalla legislazione statale in materia finanziaria, che ne ha drasticamente ridotto l'autonomia organizzativa[16].

Milano, Egea, 2024 e A. GENTILE, *Fondamenti di contabilità pubblica e finanza locale. Il governo dei comuni attraverso il sistema di bilancio*, Bologna, Il Mulino, 2024.

[13] Si rileva, sul punto, che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano vincoli alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a condizione che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (per tutte: Corte cost., n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 139 e 237 del 2009; n. 52 e n. 326 del 2010).

[14] Invero, il plusvalore democratico connesso al principio di sussidiarietà non può esplicarsi se la collettività regionale o locale, da un lato, non dispone della possibilità di utilizzare risorse adeguate ai propri fini istituzionali. Cfr. S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi*, n. 7/2023. In particolare, secondo tale Autore, occorre assicurare a tutti gli enti l'applicazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse distribuite ai diversi livelli territoriali di governo, in base al quale le risorse ordinarie degli enti – derivanti da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo – debbono consentire di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, comma 4, Cost.). Ancora, secondo R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, p. 55 il principio di sussidiarietà non è un criterio per allocare le funzioni amministrative ma un principio di buon governo. Prima ancora di servire da guida per l'allocazione delle funzioni esso invita a considerare quale livello di governo è in posizione ottimale per percepire la realtà rispetto alla quale determinate funzioni vanno esercitate. I servizi alla persona non possono essere opportunamente organizzati da lontano, così come le infrastrutture dei trasporti e delle comunicazioni non possono essere progettate da troppo vicino. I livelli di governo sono diversi perché diversa è la risoluzione dell'immagine della realtà di cui ci si sta occupando. Perciò la sussidiarietà è una necessità, prima ancora che un criterio prescrittivo: è indispensabile che il sistema di decisione pubblica abbia la capacità di percepire i problemi che ha il compito di risolvere e regolare, e questi problemi richiedono livelli di definizione diversi.

[15] Sul tema: O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* n. 4/2000, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003, F. PIZZOLATO E P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013 e A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001.

[16] Una nuova disciplina normativa, ormai del tutto necessaria, ha bisogno di essere accompagnata da maggiori risorse umane ed economiche: è noto, infatti, che le amministrazioni locali non sono in grado di adempiere alle proprie funzioni sia per la mancata individuazione dei fabbisogni standard, previsti dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che per la carenza di personale, soprattutto di natura tecnica. Cfr. F. MANGANARO, *Il Comune nella Costituzione e nell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Federalismi*, n. 1/2025. Senza adeguate dotazioni finanziarie le Regioni non possono svolgere le loro funzioni e, dunque, l'entità delle risorse e il modo mediante il quale esse giungono agli enti

Gli enti locali hanno subito - fin dal 2007 - un contenimento della spesa del personale secondo i criteri previsti dai commi 557 e ss. della L. n. 296/2006 e differenziati in base alla tipologia di ente e alla relativa situazione organizzativa e/o finanziaria. In particolare, per i Comuni allora soggetti al patto di stabilità (ed ora agli obiettivi di saldo finale di finanza pubblica) il comma 557 citato ha disposto una progressiva riduzione della spesa di personale, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico amministrative e il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa[17]. Inoltre, la medesima normativa ha altresì imposto alle amministrazioni comunali di contenere le spese di personale con riferimento al valore medio del triennio (c.d. "tetto" di spesa) coincidente con la media 2011/2013[18].

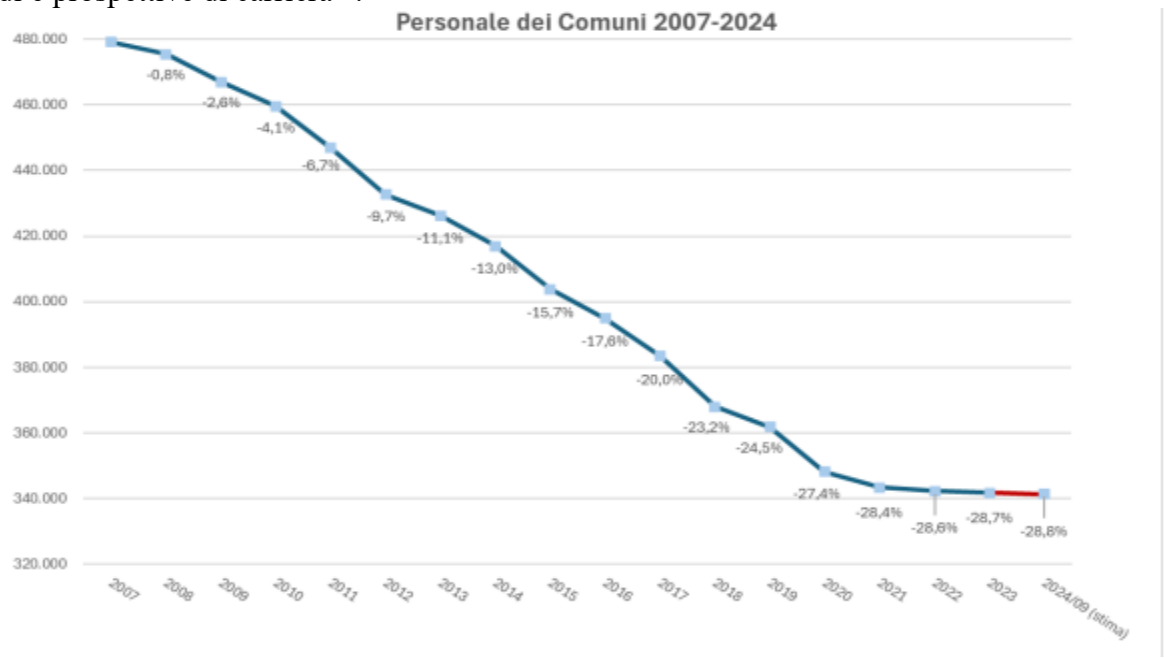
---

territoriali incide sul grado di autonomia politica «effettiva», intesa quale capacità di esprimere scelte di indirizzo […] sono preferibili processi di autogoverno nell'ambito di istituzioni territoriali perché la capacità dei singoli di incidere sui processi deliberativi pubblici è maggiore se questi si svolgono in ambiti più ristretti; elemento, questo, che concorre in maniera decisiva alla realizzazione del principio democratico. Da ciò segue la necessità di dotare gli enti sub-statali di adeguate risorse finanziarie per assicurare che tali processi deliberativi non siano eccessivamente dipendenti dal centro in quanto sarebbe altrimenti vanificata tale partecipazione. Tutto ciò chiama immediatamente in causa il modello costituzionale di autonomia finanziaria, in quanto capace di condizionare la disponibilità delle risorse degli enti sub-statali. Cfr. G. RIVOSECCHI, *Regioni, democrazia e finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 2/2024. p. 287. Si veda altresì, sul tema: R. PEREZ, *Spese costituzionalmente necessarie e risorse scarse*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2025.

[17] Invero, per il raggiungimento degli obiettivi posti all'Italia in sede comunitaria, il legislatore, a partire dalla legge finanziaria n. 296/2006, ha imposto limiti alle facoltà assunzionali degli enti locali, diversamente declinati a seconda della natura, dimensione ed eventuale virtuosità dell'ente destinatario del vincolo: limiti aventi il compito in definitiva di assolvere alla funzione di contenimento della spesa corrente ai fini del coordinamento della finanza pubblica, attraverso il contenimento e la progressiva riduzione della spesa del personale. Si osserva, in proposito, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del raggiungimento degli obiettivi posti in sede comunitaria all'Italia, l'unico dispositivo della richiamata norma che può essere di per sé qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica e, perciò, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, è quella relativa al vincolo di spesa contenuto nella prima parte, mentre quello assunzionale posto nella seconda parte assume finalità funzionale al raggiungimento del primo vincolo (quello di spesa) e, pertanto, il contenimento delle assunzioni deve essere interpretato in coerenza con quest'ultimo al fine, comunque, di escludere l'espansione della spesa. Diversamente il predetto vincolo assunzionale, andando ad incidere sulle regole di organizzazione degli uffici - materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione non comprimibile con norme di dettaglio - potrebbe concretamente essere lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti (in termini: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 33/pareri/2008, n.28 e 31/pareri/2007; Sezioni riunite, deliberazioni n. 52/Contr/2010 e n. 3/contr/2011; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 35/2018/PAR). Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Limiti assunzionali e corretta applicazione dell'art. 1, comma 562, legge 296/2006, per gli enti di piccole dimensioni deliberazione n. 4/sezaut/2019/qmig.

[18] In merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a seguito dell'introduzione del comma 557 quater, si è pronunciata la Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti, dapprima con deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015 in cui, da un lato, stante il chiaro tenore letterale della norma, è stato ritenuto che la novella legislativa ha determinato (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2015/QMIG) un riferimento temporale non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente relativo al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera di questa Sezione n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei 5 vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2015/QMIG) e, dall'altro, si è osservato come le disposizioni in esame siano state ulteriormente modificate dal comma 424 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) di tal che nel computo del limite di spesa di cui al comma 557 – fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria del bilancio dell'ente. Cfr. Corte dei conti Veneto, Del. n. 11/2017/PAR. Sul tema vedasi: G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2018, p. 385 e ss. Secondo tale Autore (p. 388), agli enti sub-statali è stato imposto di utilizzare il proprio potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, dovendo essi conseguire un vero e proprio surplus di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di spending review, quanto per risanare i conti pubblici. I bilanci delle autonomie sono stati quindi ripetutamente destinatari di tagli lineari, che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative. L'uso combinato delle leve richiamate, doppiato dall'introduzione del c.d. pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali. La tendenza appare soltanto in parte limitata nella fase più recente, caratterizzata dalla transizione dalle regole del patto di stabilità interno a quelle sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio dei Comuni. Vedasi anche, sul tema:

In anni successivi, il legislatore ha potuto toccare con mano gli effetti dell'introdotto vincolo, soprattutto in termini di decrescita del numero di dipendenti nella PA e del loro progressivo invecchiamento. Invero, il personale dei Comuni è investito da una accentuata e progressiva flessione (-29% in 17 anni), che ha portato ad una significativa scarsità di offerta dei servizi. Tale tendenza risulta più concentrata negli anni di maggior effetto delle restrizioni finanziarie e di blocco del *turn-over* (2011-18), con punte del -4% annuo. Tuttavia, negli ultimi anni (2021-24), che vedono una maggior libertà di assunzione, l'andamento si è stabilizzato verso il basso a causa dei costi maggiori per i rinnovi contrattuali, sbloccati dal 2018, e della concorrenza di altre amministrazioni con migliori stipendi e prospettive di carriera[19].



Proprio in virtù di tali altre (e migliori) prospettive, per i Comuni risulta difficile trattenere il personale in servizio, con un esodo sempre maggiore verso altri comparti, come quello delle Funzioni Centrali, ben più remunerativi. Non avendo mai beneficiato di risorse aggiuntive e specifiche, sarebbe quindi necessario - quanto meno - un intervento che agisca sul superamento del tetto per il trattamento accessorio previsto dall'articolo 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, al fine di consentire agli enti locali di avere una maggiore possibilità di integrare il trattamento accessorio dei propri dipendenti. Questo intervento porterebbe a una maggiore equità retributiva tra comparti e contribuirebbe a trattenere professionalità qualificate presso gli enti locali[20].

Ciò posto, il legislatore ha quindi inteso concedere ai Comuni maggiori spazi assunzionali, riservati però ai Comuni virtuosi, prevedendo possibilità di deroga (vedi *infra*) al suddetto vincolo storico. Come si evidenzierà nel prossimo paragrafo, tale *iter* si è tuttavia realizzato in maniera non sempre coerente per quel che attiene al rispetto delle fonti chiamate in gioco. La disciplina delle assunzioni, infatti, è stata di recente modificata[21], superando la logica del turn over in favore di quella della

---

F. BILANCIA, *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale*?, in *Diritto Pubblico*, 2014, p. 45 e ss.

[19] ANCI, Audizione Commissioni congiunte Bilancio, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati "Documento di finanza pubblica 2025", p. 15. Per maggiori approfondimenti vedasi: R. PEREZ, *Statistica e finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm*, n. 3/2025.

[19] Vedasi: audizione sul Decreto-legge 25/2025: Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

[21] L'art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34 (nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8)

effettiva sostenibilità della spesa per le nuove assunzioni. Invero, la citata disposizione, rapportando la spesa di personale alla consistenza delle entrate correnti – al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione – consente di individuare, per ogni Comune, in considerazione della fascia demografica di appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile per le assunzioni a tempo indeterminato[22].

Più nel dettaglio, in attuazione del citato art. 33, comma 2, il decreto del Dipartimento della funzione pubblica del 17 marzo 2020[23], ha individuato i valori soglia di massima spesa per il personale distinti per 9 fasce demografiche (art. 4, comma 1); i Comuni nei quali il rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti - come definite dal citato art. 33, co.2 - si pone al di sotto del valore soglia di riferimento (art. 4, comma 2) possono incrementare annualmente la spesa di personale in base a percentuali annuali determinate (art. 5).

Diversamente, per i Comuni il cui rapporto di spesa si pone al di sopra, è previsto un percorso di riduzione graduale del rapporto stesso che dovrà convergere al valore soglia entro il 2025, anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento (art. 6)[24].

Tuttavia, è necessario tener conto che la spesa per il personale rientra in quella corrente, dove (rispetto alla parte capitale) si registrano i maggiori squilibri a bilancio[25]. Al riguardo, i Comuni sono gli enti più sotto-finanziati, nonostante la varietà di funzioni proprie che sono tenuti ad assolvere; pertanto, spesso, non riescono a pareggiare le entrate con le uscite[26] senza ricorrere a tagli sui servizi

---

[22] Questa è la traiettoria che deve essere percorsa sin da quando si concepisce la fase di acquisizione delle risorse umane: la Pubblica Amministrazione ha il compito di generare valore non per essa ma per la comunità e il territorio. Le Pubbliche Amministrazioni, dopo anni di blocco del turn over, si sono accinte a vivere una nuova fase, che deve essere attraversata dirigendo il cambiamento e, quindi, quale occasione unica di acquisizione delle migliori risorse umane. Cfr. E. GIORNO, *I piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali*, in *Organizzazione e gestione del personale*, n. 6/2020.

[23] Per maggiori approfondimenti si rimanda a: G. BERTAGNA E T. CHIOLERO, *Le assunzioni nei comuni nel 2025*, Mantova, 2025.

[24] La nuova normativa supera la logica – prevista per i Comuni più piccoli (c.d. fuori patto) dall'art. 1, comma 562, della l. n. 296/2006 e, per i Comuni più grandi, dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 – di ancorare le facoltà assunzionali rispettivamente, a una percentuale dell'ammontare di spesa complessiva per il personale sostenuto dall'ente nel 2008 e a una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Invero, il DL 17.03.2020 ha fissato le soglie di virtuosità degli enti, dividendo i Comuni in tre categorie: quelli che si collocano al di sotto del valore-soglia; i Comuni che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale sbilanciato a sfavore delle prime, superando il valore soglia superiore (cd. valore soglia di rientro della maggiore spesa); i Comuni mediani, che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore. Il superamento della logica del cd. turn over è stato meglio precisato nella circolare interministeriale – emanata congiuntamente da Ministro della Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno – esplicativa della nuova normativa: il cd. Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019), all'art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn over in un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale. È allora indubbio che, alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, la capacità assunzionale dei Comuni si misura sulla base delle loro entrate, attraverso un meccanismo che premia, tra l'altro, gli enti maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti. Vedasi, in questo senso, le seguenti pronunce del giudice contabile: Deliberazione Corte dei conti Veneto, n. 15/2021/PAR, Deliberazioni Corte dei conti Lombardia, n. 74/2020/PAR e n. 93/2020/PAR e Deliberazione Corte dei conti Emilia-Romagna, n. 32/2020/PAR.

[25] Secondo la Relazione della Corte dei conti sulla spesa sociale negli enti territoriali, Deliberazione n. 18/sezaut/2025/frg, la relazione tra dimensione demografica e spesa sociale suggerisce che la capacità di investimento nei servizi sociali cresce con la complessità e la dimensione del Comune, ma evidenzia anche limiti e squilibri che meritano attenzione per garantire equità nell'accesso ai servizi su tutto il territorio.

[26] Ai sensi dell'art. 162 comma 6 del D.Lgs. 267/200 il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Si noti che il pareggio di bilancio non può comunque ostare all'attuazione dei c.d. diritti incomprimibili. Stabilire infatti come i diritti sociali di prestazione siano condizionabili dal limite della copertura finanziaria rimane una scelta demandata alla discrezionalità del legislatore; tuttavia, il legislatore, nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, deve necessariamente contemperare i vincoli di finanza pubblica con il canone di ragionevolezza. In tal senso, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*,

alla cittadinanza. Ne deriva quindi che se un ente procede ad assumere, la relativa spesa va a detrimento della gestione ordinaria. Nondimeno, dall'altra parte, non si può pensare che un Comune privo di personale possa garantire i servizi, in quanto, pur avendo risorse, non riuscirebbe ad impiegarle per mancanza di professionalità in grado di gestirle. Si assiste quindi, a queste condizioni, ad una situazione *lose to lose*, che costituisce – ad avviso di chi scrive – una vera e propria torsione del menzionato principio di sussidiarietà. Invero, all'allocazione delle funzioni presso gli enti più vicini ai cittadini, al fine di meglio garantire i loro diritti, non è seguito un adeguato loro finanziamento, né, tantomeno, una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni[27], così da vanificare (sino ad oggi) l'intento del legislatore autore della riforma del titolo V.

3. Declinazioni pratiche e paradossi delle norme limitanti la capacità di assumere.

Il Comune di Monteforte d'Alpone, nel calcolare le proprie capacità assunzionali relative all'annualità in corso, ha ottenuto dei valori diversi, più ampi in virtù dei contenuti di cui dal decreto ministeriale 17.03.2020 e ben minori considerando la media di spesa 2011-2013. Questo perché, in quegli anni, l'ente si trovava in una condizione di scarsità di personale. Il Sindaco si è quindi rivolto alla Corte dei conti del Veneto, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131. Tale disposizione ha innovato il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, prevedendo che gli enti locali siano titolate a chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti[28]. Pertanto, il vertice dell'amministrazione locale ha interrogato la stessa sul fatto che un Comune virtuoso (ai sensi dei parametri di cui al citato Decreto Ministeriale) possa procedere ad assumere personale dipendente in deroga ai vincoli di cui all'art. 1 comma 557quater della 296/2006, qualora: 1) il bilancio sia in grado di assicurare la piena copertura alle assunzioni previste nella relativa sezione del PIAO (piano integrato di attività e organizzazione) organizzazione e capitale umano[29]; 2) 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; 3) non vi sarebbero pregiudizi alla finanza pubblica, atteso che le assunzioni in deroga garantirebbero un miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza.

In altri termini, il Comune non ha posto in dubbio la vigenza della normativa di cui ai commi 557 e ss. della L. n. 296/2006 dato che - come noto - la disposizione contenuta nell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 non ha abolito la (precedente) disciplina di contenimento della spesa di personale, tutt'oggi parte del nostro ordinamento giuridico contabile.

Diversamente, la questione devoluta alla Corte si è incentrata sulla derogabilità della suddetta normativa in quanto si sarebbe trattato, secondo l'Ente, di un vincolo in materia di personale che avrebbe determinato una perenne ed insuperabile situazione di sotto-organicità, a discapito della

---

in *Rivista AIC*, n. 1/2014. Inoltre, sul punto, altri Autori evidenziano come il principio del pareggio di bilancio non imponga necessariamente un sacrificio per i diritti sociali, potendo la loro tutela essere assicurata anche attraverso una revisione e rimodulazione della spesa pubblica. S rimanda a: T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, p. 58 e ss.. In prospettiva comparatistica, vedasi: P.L. LINDSETH, *Power and legitimacy in the eurozone: can integration and democracy be reconcilied?*, p. 379 ss., in *The constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini e P. Larouche, Oxford, Hart Publishing ltd, 2014.

[27] Sul tema la letteratura è vasta. Vedasi, *ex multis*, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2012; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024 e F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

[28] Per maggiori approfondimenti in materia vedasi: G. BOTTINO, *La Funzione Consultiva*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2022.

[29] Si veda: E. DEIDDA GAGLIARDO e R. SAPORITO, *Il Piano come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in *Rivista di public management*, n. 2/2021.

qualità dei servizi erogabili alla cittadinanza. Invero, l'amministrazione comunale si è trovata dinnanzi ad una situazione paradossale: a bilancio vi erano le risorse per poter assumere un certo numero di unità di personale ma, pur rispettando i dettami della più recente normativa in materia, ovvero il D.M. 17.03.2020, il Comune avrebbe dovuto rinunciare a buona parte dei suoi spazi assunzionali, che sarebbero così rimasti "virtuali" (e quindi non effettivi) in virtù di un pregresso limite "storico". Tale situazione risultava oltremodo penalizzante per l'Ente, poiché vanificava l'obiettivo di garantire all'ente virtuoso una capacità assunzionale determinata entro specifici ambiti di effettiva sostenibilità finanziaria. Pur essendovi infatti le risorse necessarie, la "fotografia" storica e statica della spesa per il personale 2011-2013 ostava alla possibilità di assumere, in quanto tale possibilità era limitata dall'esistenza di un riferimento cristallizzato, il cui fondamento è peraltro meramente normativo e non economico[30].

4. Sostenere e "riconoscere": personale e autonomia finanziaria locale.

Indagare le esperienze dell'autonomia finanziaria territoriale[31] presuppone soprattutto il tenere in considerazione - come sopra accennato - le funzioni prioritarie attribuite agli enti locali, oltre al contesto socioeconomico nel quale questi sono chiamati ad operare. Invero, come evidenziato dalla dottrina, per diversi milioni (oltre una decina, secondo le stime) di persone il godimento di molteplici diritti fondamentali è effettivamente a rischio nella misura in cui i Comuni di residenza non sono (più?) in grado di garantire le relative prestazioni[32]. Ne discende, quindi - ad avviso di chi scrive - che il legislatore dovrebbe, oltre alle ragioni di finanza pubblica, tenere conto anche dell'impatto che i diversi vincoli (tra qui anche quelli in materia di personale) producono sulle comunità locali, specialmente in termini di erogazione di servizi fondamentali. All'opposto, a seguito di diversi anni di perpetrata omissione di un serio esercizio centrale del ruolo di coordinamento della finanza pubblica in Italia si è giunti al duplice risultato di una larvata destituzione della democrazia locale e di un (conseguente) progressivo smantellamento dello stato sociale. Invero, dallo sviluppo normativo della legislazione statale degli ultimi anni è evidente un fenomeno di deresponsabilizzazione dello Stato. Questa è ravvisabile nel modo con cui il governo centrale gestisce la finanza pubblica: oltre a quanto già detto sulla mancata definizione o aggiornamento di LEP[33], basti pensare a casi

---

[30] Per un'analisi critica dei fondamenti economici di determinati vincoli ai bilanci (nazionale e locali) si veda: P, DE JOANNA e M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Nodi, 2019.

[31] Vedasi, al riguardo, G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi*, n. 22/2017. Secondo l'Autore, l'evoluzione dell'assetto della fiscalità comunale ha visto un consistente allontanamento dai principi costituzionali, segnando l'utilizzo del potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, in quanto spesso funzionale a soddisfare le esigenze del legislatore statale di "fare cassa" per fronteggiare oneri finanziari che discendono da vincoli imposti dalla perdurante crisi economico-finanziaria e dalle conseguenti misure adottate dalle istituzioni europee. Sul tema si rinvia altresì a: F. PIZZOLATO, A. SCALONE e P. COSTA (a cura di), *L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia*, Torino, Giappichelli, 2023.

[32] C. BERGONZINI e G. MENEGUS, *Tra l'incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 20/2022.

[33] La determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard per i vari servizi sociali ha sempre presentato notevoli difficoltà, principalmente a causa della complessità del sistema di governance e della molteplicità degli attori coinvolti nel finanziamento e nell'erogazione di questi servizi. Un elemento fondamentale per il potenziamento di tali servizi è rappresentato dalla sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale, la quale ha stabilito principi importanti. In particolare, il Giudice delle Leggi ha affermato che il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale - anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 135 del 2020) - al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'«imprescindibile» (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili. La Corte ha quindi chiamato in causa il legislatore, invitandolo ad intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Costituzione. Per maggiori approfondimenti, vedasi: CNEL, Quaderno I servizi sociali erogati dai comuni: analisi della spesa e degli effetti degli obiettivi di servizio, XI Legislatura 2023-2028, n. 29, ottobre 2025. In dottrina, vedasi: E.

emblematici di riduzione delle imposte statali finanziati in gran parte con tagli draconiani agli enti territoriali. Il governo centrale si assume quindi il merito e la popolarità di aver ridotto le imposte, mentre sugli enti territoriali scarica la responsabilità (di ridurre i servizi sociali o di aumentare la pressione fiscale locale[34].

In tale ottica, si ritiene pertanto di aderire alla prospettiva secondo cui il coordinamento della finanza pubblica[35] non dovrebbe porre solo obiettivi di equilibrio, bensì consentire di conciliare il "rigore dei conti pubblici" con una dimensione diversa, ovvero quella solidaristica[36]. Il suddetto orientamento è tanto più avvalorabile considerando che, ai sensi dell'art. 13 TUEL spettano ai Comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, "*precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità*". Ciò a significare che impedire agli enti locali di spendere delle risorse in materia di personale, significa, in sostanza, affievolire il contenuto dei diritti fondamentali del cittadino, contrariamente a quella giurisprudenza costituzionale secondo cui: "*è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*"[37]. Nondimeno, la crisi economico-finanziaria del terzo

---

Cavasino, *L'art. 119, comma 3° Cost. resta ancora «sospeso». Accertata ma non dichiarata l'incostituzionalità dei vincoli di destinazione al fondo di solidarietà comunale*, in *Le Regioni*, n. 4/2023, p. 774 e ss. e G.M. NAPOLITANO, *LEP, perequazione e federalismo fiscale: la Corte si astiene ma richiama il Parlamento*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2023. Da ultimo, interessanti le osservazioni di: E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le vie costituzionali della solidarietà comunale. Nota a Corte cost. 71/2023*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2023, secondo cui la garanzia dei livelli essenziali deve essere uniforme su tutto il territorio e deve quindi essere finanziata con fondi speciali ad hoc dotati di vincoli di destinazione e assistiti da poteri sostitutivi dello Stato che permettano di realizzare una piena eguaglianza tra cittadini dei diversi territori.

[34] Cfr. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 16/2016.

[35] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?* in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 147 ss. e A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

[36] Sul punto vedasi L. ANTONINI, *Riscoprire in chiave "umanistica" il ruolo della Corte dei Conti nello sviluppo costituzionale italiano*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 3/2020. Secondo tale Autore si tratta di mettere in relazione le norme e i precetti di natura finanziaria con le finalità per le quali sono ideate, ossia la tutela dei principi della Costituzione, fra cui spicca il principio di democraticità […]. Infatti, oggi, dalla legge di bilancio, dalle regole contabili e dalla loro corretta applicazione dipende buona parte del destino del principio di democraticità: cioè la possibilità del controllo degli elettori e la garanzia dei diritti. Si rimanda altresì a: L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015. La stessa Corte costituzionale ha considerato la solidarietà sociale uno dei valori fondanti l'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuta e garantita, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, nell'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente (sent. n. 75/1992), ma intendeva soprattutto consolidare il principio secondo il quale la promozione della solidarietà sociale è uno strumento per consolidare la democrazia e la comunità politica esistente. Cfr. I. CIOLLI, *Garantire le pensioni alle generazioni future: le aporie della «solidarietà intergenerazionale» e le responsabilità della politica*, *in Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, n. 3/2022, p. 484. Secondo A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019 l'accrescimento del benessere complessivo è frutto di scelte allocative "efficienti" (come quella di concentrare, anziché diluire, gli investimenti infrastrutturali dove possono dare più frutti nel breve periodo); gli effetti eventualmente sperequati di tali scelte vanno compensati ex post, attraverso trasferimenti redistributivi (che garantiscano su tutto il territorio almeno i livelli essenziali dei diritti). Invero, il sistema italiano delle relazioni centro-periferia esibisce, non da ora, un pericoloso disallineamento tra funzioni e risorse. Da ultimo vedasi: C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2023.

[37] Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016. La pronuncia è stata molto commentata. In particolare, vedasi: S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico* in *Rivista AIC,* n. 3/2018, risiedendo nel condizionamento finanziario delle politiche pubbliche redistributive volte a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza e della giustizia sociale e a garantire l'effettività dei diritti, così, la crisi dello Stato sociale si manifesta non solo come "crisi fiscale dello Stato" (per come appariva già alcuni decenni addietro) bensì come crisi costituzionale, come vera e propria crisi democratica. A fronte della riduzione delle risorse pubbliche e conseguentemente della limitazione delle prestazioni amministrative erogabili dalle istituzioni statali e territoriali, risulta compromessa la stessa esigibilità (e dunque la giustiziabilità) dei diritti fondamentali (sociali, ma non

millennio e le collegate misure introdotte nel diritto europeo e nella legislazione nazionale hanno segnato un deciso arretramento nell'autonomia finanziaria locale, con tagli alle entrate, vincoli alla spesa e, in genere, con obiettivi di risanamento contabile, di riduzione del debito, di equilibrio di bilancio che hanno pesato su tutti i livelli di governo territoriale[38]. E, in generale, in tempi di crisi l'esigenza di assicurare la tenuta generale dei conti pubblici tende a far passare in secondo piano l'altrettanto essenziale esigenza di tutelare i diritti sociali. Pertanto, affinché questi non siano "offuscati"[39] da irrigidimenti ai bilanci comunali, è necessario non giustapporre il bilancio (nella tradizionale e riduttiva visione di un conto economico di natura amministrativa) ai diritti; come se fra l'uno e l'altro polo della relazione non vi fosse altra via che quella di scegliere l'uno o l'altro, e non, viceversa, l'esigenza di tenere insieme l'uno e l'altro come consustanziali alla forma e alla sostanza della democrazia politica, in tutte le sue espressioni, comprese quelle del governo territoriale locale[40].

L'esaminando parere della Corte dei conti pare quindi aprire a al riconoscimento dell'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. Lo stesso giudice contabile aveva già evidenziato, al riguardo, come le disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale - di cui al comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 - devono trovare necessaria integrazione con la normativa in materia di armonizzazione contabile dettata dal D.lgs. n. 118/2011, come emendato dal d.lgs. n. 126/2014, e assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi (pur compatibilmente con le disponibilità finanziarie ed i vincoli di finanza pubblica)[41].

Peraltro, il vincolo "storico" - come visto - considera la spesa effettivamente sostenuta dagli enti nel periodo 2011-2013, senza quindi alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Tuttavia, tale parametro fisso dà luogo ad effetti iniqui, quale la penalizzazione di quei Comuni che in quegli anni constavano di consistenze di personale minori rispetto alla loro dotazione organica potenziale. Risulta premiativo, invece, per gli enti locali in sovra-organico nel medesimo lasso temporale.

---

solo), caratterizzandosi – questi ultimi – come situazioni giuridiche finanziariamente condizionate (e non sempre risultando evidente, comunque, che si tratti di un mero condizionamento materiale e non anche formale) e ponendo comunque la/e Corte/i costituzionale/i di fronte al vincolo oggettivo delle risorse disponibili e dei nuovi vincoli della finanza pubblica ora positivizzati (e rafforzati) nelle recenti novelle costituzionali. Si vedano, *ex multis*, M. LUCIANI *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna,* 2013, p. 47 e ss.; L. CARLASSARE**,** *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016 e C. SALAZAR**,** *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2024. Da ultimo, si intende citare: E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Secondo tale Autrice, in particolare, è attraverso l'individuazione di priorità di spesa che la giurisprudenza costituzionale fa forza per garantire l'effettività dei diritti costituzionali e valorizzare lo spazio di autonomia politica delle autonomie territoriali.

[38] Ifel, La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2021**.** Secondo tale rapporto la finanza comunale ha conosciuto negli ultimi anni una metamorfosi strutturale di ampia portata, contrassegnata in particolare da un robusto innalzamento del prelievo fiscale posto in capo ai Comuni, una significativa ritirata dello Stato nell'erogazione dei trasferimenti, vincoli finanziari molto stringenti e costante incertezza del quadro normativo di riferimento. Si evince chiaramente come lo sforzo fiscale imposto ai Comuni sia stato in larga parte funzionale al risanamento dei conti pubblici, mentre le risorse disponibili per finanziare servizi e investimenti locali hanno registrato una pesante contrazione

[38] Il costo dei diritti è il punto di snodo in questo frangente e lo strumento utilizzato, in risposta alla crisi, per contenere i rivoli assai difficili da arrestare della spesa pubblica e di politiche di welfare […] è stato quello di irrigidire dentro i testi costituzionali il vincolo del pareggio di bilancio. Cfr. G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2016.

[40] Cfr. A. MORRONE, *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus*, 2021, p. 156.

[41] Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, pag. 11.

5. Le "aperture" della Corte dei conti. Osservazioni conclusive.

La Corte dei conti, quindi, pur ribadendo la natura cogente della disciplina concernente il limite di spesa di personale, parametra tale spesa non più sul complesso delle uscite correnti - come previsto dall'abrogata lettera a) dell'art. 1 comma 557, legge n. 296/2006 - ma sulle entrate correnti, agganciandone così la dinamica non solo al controllo delle uscite finanziarie, bensì anche alla capacità dei Comuni di assicurarsi entrate adeguate alla copertura delle proprie esigenze gestionali, garantendo - anche in maniera prospettica - la stabilità degli equilibri di bilancio. In tal modo, il sistema assunzionale diviene più flessibile, diversificando la disciplina applicabile in base alle caratteristiche demografiche e al virtuosismo finanziario degli enti (con un evidente favor rispetto a quelli che si connotano per un miglior rapporto entrate/uscite). In particolare, per i Comuni che nel 2025 presentano un rapporto spesa di personale/entrate correnti inferiore al valore soglia della propria fascia demografica, il giudice contabile riconosce 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[42]. Nondimeno la relativa spesa complessiva di personale deve permanere 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). Fondamento normativo del *reasoning* della Corte è quindi l'art. 4 comma 2 del DM 17 marzo 2020 - come ampiamente argomentato, vigente[43] - il quale prevede che la spesa per incremento di personale, fino a raggiungere il valore soglia di incidenza sulle entrate correnti, sia neutrale in quanto non rileva ai fini di qualsivoglia vincolo in materia (soprattutto compreso quello storico).

In conclusione, pertanto, la disciplina vigente in materia di vincoli e capacità assunzionali si muove lungo una linea di equilibrio: da una parte conserva i vincoli storici alla spesa del personale, dall'altra consente agli enti locali, in condizioni di sostenibilità finanziaria, di procedere a nuove assunzioni stabili purché ciò non comporti un aggravio rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Si auspica quindi che, se in *medio stat virtus*, tale equilibrio permetta comunque ai Comuni di avere il "fiato più lungo" per poter procedere alle assunzioni necessarie ai loro fini istituzionali. Solo in tal modo, infatti, questi potranno garantire il mantenimento della qualità dei servizi erogati ai cittadini. Diversamente, invece, al fine del conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico in relazione al servizio pubblico si dovrà ricorrere all'esternalizzazione, con tutte le implicazioni conseguenti[44], specialmente in termini di garanzia dei diritti sociali dei cittadini.

---

[42] Di questo avviso anche la miglior dottrina, secondo cui: dallo scorso 1° gennaio 2025 si cominciano ad applicare due importanti novità. In primo luogo, gli enti virtuosi (cioè quelli che hanno un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti al netto del Fondo crediti dubbia esigibilità inferiore alla soglia fissata dai decreti attuativi) possono aumentare la spesa del personale, quindi effettuare nuove assunzioni, a condizione che rimangano all'interno della soglia. Sono infatti venuti meno i limiti finora previsti del contenimento di questi aumenti in una soglia percentuale della spesa del 2018 (del 2019 per le Province e le Città metropolitane) o di poter usare i risparmi derivanti dalla mancata utilizzazione delle capacità assunzionali dei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del Dl 34/2019. Per gli enti non virtuosi scatta il tetto alle capacità assunzionali del 30% dei risparmi delle cessazioni, il che dovrebbe determinare una progressiva riduzione della spesa per il personale. Cfr. A. Bianco, *Dal 2025 più spinta alle assunzioni negli enti con meno spesa di personale*, in *https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com/*, 7 gennaio 2025.

[43] La Corte dei conti Liguria, con deliberazione n. 178/2024, ha affermato che i vincoli e gli obblighi imposti dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, e dal relativo decreto ministeriale attuativo del 17 marzo 2020 hanno carattere immediatamente cogente, ovvero devono essere osservati puntualmente in tutti gli esercizi in cui si procede ad assunzioni e non solo in un'ottica meramente programmatica. Anche il ddl bilancio 2025, pur disponendo limitazioni al turnover, conferma che i limiti assunzionali tuttora vigenti rimangono in vigore. In caso di contrasto tra le due disposizioni si applica quella meno favorevole.

[44] Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione sei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, n. 14/2016.