

Eliminazione del vincolo di contenimento della spesa complessiva di personale di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026. n. 144, per gli enti soggetti alla disciplina assunzionale di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019

18 Settembre 2026

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

Eliminazione del vincolo di contenimento della spesa complessiva di personale di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026. n. 144, per gli enti soggetti alla disciplina assunzionale di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019

Abstract

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144 stabilisce che alle amministrazioni soggette alla disciplina assunzionale di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 non si applicano più i commi 557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006. Il legislatore interviene, dunque, non semplicemente sulle modalità di calcolo della spesa, ma elimina uno dei principali parametri storici attraverso i quali gli enti locali hanno per anni verificato il contenimento della spesa di personale.

La modifica è immediatamente efficace dall'8 agosto 2026, non essendo prevista, per questa disposizione, una decorrenza differita.

*La portata della norma è quindi maggiore di quella di una semplice “**semplificazione dei conteggi**”: viene meno il confronto con un parametro storico spesso risalente a più di un decennio prima e viene definitivamente meno, per gli enti interessati, la necessità di dimostrare il rispetto della spesa media 2011-2013 ovvero, nei casi previsti, del livello 2008.*

Il legislatore sembra così prendere atto di un dato ormai evidente: un limite costruito su grandezze finanziarie storiche rischia di diventare, col trascorrere degli anni, più un vincolo procedurale che un reale strumento di governo della spesa.

Premessa

La disciplina della spesa di personale degli enti territoriali ha conosciuto, negli ultimi anni, una progressiva trasformazione: da un sistema fondato prevalentemente sul contenimento quantitativo della spesa e sul meccanismo del *turn over* si è passati a un modello nel quale assume centralità la **sostenibilità finanziaria della spesa di personale**.

In tale evoluzione si colloca l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, che ha introdotto un nuovo modello di determinazione della **capacità assunzionale**, basato sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

Il legislatore compie ora un ulteriore passo con l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, recante *“Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile”* che testualmente stabilisce: *“Alle amministrazioni soggette ai vincoli di cui all'articolo 33, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 [...] non si applicano i commi 557, 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*.

La norma è di particolare rilievo perché interviene sul rapporto tra due diversi sistemi di limitazione della spesa di personale: **da un lato**, il tradizionale limite storico previsto dalla legge n. 296/2006; **dall'altro**, il più recente modello di sostenibilità finanziaria introdotto dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019.

Il punto centrale dell'analisi, pertanto, non è semplicemente chiedersi se un ente possa **“spendere di più”** per il personale. La vera domanda è un'altra: **che cosa cambia concretamente nella programmazione del personale quando il limite storico della spesa viene meno, mentre rimane operativo il sistema basato sulla sostenibilità finanziaria?**

Il quadro normativo di riferimento: il precedente sistema: l'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006

Prima della riforma introdotta dal decreto-legge n. 34/2019, il controllo della spesa di personale degli enti locali si fondava soprattutto sull'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La disposizione imponeva agli enti sottoposti al previgente patto di stabilità di assicurare la riduzione della spesa di personale e di contenere la dinamica retributiva e occupazionale.

Il comma 557-quater ha poi cristallizzato un parametro storico di riferimento, stabilendo che gli enti assicurassero il contenimento della spesa di personale con riferimento al **valore medio del triennio 2011-2013**.

Per gli enti soggetti al comma 562 operava invece un diverso criterio, collegato alla spesa di personale sostenuta nell'anno 2008. In termini semplificati:

Norma	Logica del vincolo	Parametro storico
Art. 1, comma 557, legge 296/2006	Riduzione/contenimento della spesa	Spesa complessiva
Art. 1, comma 557-quater, legge 196/2006	Contenimento della spesa di personale	Media 2011-2013
Art. 1, comma 562, legge 296/2006	Limite per determinati enti minori	Spesa 2008
Art. 33 decreto-legge 34/2019	Sostenibilità finanziaria	Rapporto spesa personale/entrate

Il modello storico aveva una logica essenzialmente **statica**: la spesa corrente per il personale doveva essere confrontata con un parametro storico.

Il nuovo modello è invece **dinamico**: ciò che conta è la capacità dell'ente di sostenere finanziariamente la propria spesa di personale.

La svolta dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019

L'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 ha rappresentato una vera e propria cesura nel sistema delle assunzioni pubbliche.

Il legislatore ha progressivamente sostituito il tradizionale criterio del *turn over* con il principio della **sostenibilità finanziaria**.

In particolare, per gli enti interessati, la possibilità di effettuare assunzioni a tempo indeterminato viene collegata al rapporto tra: **spesa complessiva di personale/entrate correnti dell'ente**.

Per i comuni il sistema è stato attuato dal D.M. 17 marzo 2020, che ha individuato valori soglia differenziati per fascia demografica e ha previsto un meccanismo di incremento della spesa di personale per gli enti collocati nelle fasce di maggiore sostenibilità.

Il nuovo regime è operativo dal 20 aprile 2020.

Per province e città metropolitane il sistema è stato successivamente attuato mediante il D.M. 11 gennaio 2022; per le regioni dal D.M. 3 settembre 2019 (G.U. Serie Generale – n. 258 del 04/11/2019), con decorrenza 1° gennaio 2020.

Il principio può essere sintetizzato in questo modo: **non è più sufficiente chiedersi quanto personale sia cessato; occorre chiedersi quanta spesa di personale l'ente sia finanziariamente in grado di sostenere**.

Questa impostazione è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza contabile; infatti, la Corte dei conti ha sottolineato che il nuovo modello non si fonda più sul mero *turn over*, ma sulla verifica della capacità finanziaria dell'ente.

Il contenuto dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026

La disposizione del 2026 è molto netta: **alle amministrazioni soggette ai vincoli dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 non si applicano più i commi 557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006**.

Non cambia, di per sé, il criterio di calcolo della “spesa complessiva di personale” utilizzato per la disciplina assunzionale dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019; cambia invece il rapporto tra quel sistema e i vecchi tetti di spesa della legge n. 296/2006.

La scelta legislativa è significativa: non si tratta semplicemente di una deroga temporanea a un limite; la norma dispone infatti la **non applicazione** delle disposizioni citate nei confronti degli enti che rientrano nella disciplina dell'art. 33.

Il legislatore, quindi, opera una sorta di separazione tra:

1. *il vecchio sistema di contenimento della spesa;*
2. *il nuovo sistema della sostenibilità finanziaria.*

E' importante distinguere:

Ante D.L. 144/2026	Post D.L. 144/2026
Disciplina art. 33 D.L. 34/2019	Rimane
DM attuativo dell'art. 33	Rimane
Rapporto spesa personale/entrate	Rimane
Valore soglia	Rimane
Equilibrio pluriennale di bilancio	Rimane
PIAO/fabbisogno di personale	Rimane
Limite storico legge n. 296/2006	Non si applica più
Confronto con media 2011-2013 ex c. 557-quater	Non si applica più

La “spesa complessiva di personale” non viene abolita

Il punto più importante è che l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026 **non modifica la definizione della spesa di personale prevista dalla disciplina dell'art. 33**; per i Comuni, ad esempio, il D.M. 17 marzo 2020 continua a costruire il parametro sulla: **spesa complessiva di tutto il personale / entrate correnti medie nette FCDE**.

Il decreto ministeriale è espressamente attuativo dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 e individua i valori-soglia del rapporto tra spesa complessiva di tutto il personale e media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti. Pertanto, la formula fondamentale resta:

$$\text{Incidenza spesa personale} = \frac{\text{Spesa di personale ex art. 33}}{\text{Media entrate correnti ultimi 3 rendiconti}} \times 100$$

Il decreto-legge n. 144/2026 elimina **il vecchio tetto**, non elimina **il numeratore**.

La circolare applicativa del 13 maggio 2020 conferma che il nuovo sistema è costruito proprio sulla **spesa complessiva di personale**, al lordo degli oneri riflessi; l'IRAP, invece, resta fuori dalla specifica nozione utilizzata per il rapporto del D.M. 17 marzo 2020.

Quindi: NON è corretto dire: “Dal 2026 la spesa di personale non ha più un limite.”; è corretto invece dire: **“Dal 2026, per gli enti assoggettati all'art. 33 decreto-legge n. 34/2019, non opera più il limite autonomo di cui ai commi 557, 557-quater e 562 della legge n. 296/2006; resta invece pienamente operativo il limite di sostenibilità finanziaria derivante dall'art. 33 e dai relativi decreti attuativi.”**

Il confronto prima/dopo: un esempio numerico

Supponiamo un Comune con:

- spesa di personale secondo il D.M. 17 marzo 2020: € **10.000.000**;
- media entrate correnti del triennio, al netto FCDE: € **40.000.000**.

Il rapporto è: $10.000.000/40.000.000=25\%$. Quindi il dato rilevante per l'art. 33 è **25%**.

Prima del decreto-legge n. 144/2026 l'ente doveva verificare:

A. rispetto del valore-soglia ex art. 33/DM;

B. contemporaneamente, rispetto del limite storico ex art. 1, comma 557-quater, legge n. 296/2006, cioè il contenimento rispetto alla media della spesa del personale 2011-2013.

La giurisprudenza contabile aveva chiarito che i due sistemi non erano automaticamente coincidenti: il sistema dell'art. 33 era rivolto alla sostenibilità finanziaria delle assunzioni a tempo indeterminato, mentre il limite della legge n. 296/2006 operava sull'aggregato della spesa di personale.

Dopo il decreto-legge n. 144/2026 il secondo controllo viene meno

Resta: $40.000.000/10.000.000=25\%$ e il Comune deve verificare se quel 25% è compatibile con il valore-soglia della propria fascia demografica e con le altre condizioni dell'art. 33/DM.

Non deve più fare il secondo confronto con il parametro storico 2011-2013.

Il punto decisivo: cambia il “tetto”, non necessariamente la spesa da contabilizzare

Questa distinzione è fondamentale. Supponiamo:

- limite storico ex 557-quater: € 9.000.000;
- spesa ex D.M. 17 marzo 2020: € 10.000.000;
- valore-soglia art. 33: € 12.000.000.

Nel vecchio regime l'ente avrebbe potuto trovarsi in questa situazione:

Parametro	Importo	Esito
-----------	---------	-------

Spesa effettiva	€ 10 mln -
Limite legge n. 196/2006	€ 9 mln Superato
Limite art. 33	€ 12 mln Rispettato

Il problema era quindi il **limite storico**.

Nuovo regime

Dal momento che l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026 rende inapplicabili i commi 557, 557-quater e 562:

Parametro	Importo Esito
Spesa effettiva	€ 10 mln -
Limite legge n. 196/2006	€ 9 mln Non più applicabile
Limite art. 33 decreto-legge n. 34/2019	€ 12 mln Rispettato

Ne consegue che **i € 10 milioni diventano compatibili con il sistema assunzionale**, ferma naturalmente la verifica di tutti gli altri vincoli.

Province e Città metropolitane: stesso principio, ma altro DM

Qui occorre fare una precisazione importante; l'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 144/2026 non riguarda soltanto i Comuni: parla delle **amministrazioni soggette ai vincoli dell'art. 33 decreto-legge n. 34/2019**.

L'art. 33 comprende infatti anche Province e Città metropolitane attraverso il comma 1-bis.

Per esse il parametro di sostenibilità finanziaria è stato attuato dal **D.M. 11 gennaio 2022**, che ha introdotto valori-soglia specifici. Il DM prevede anch'esso il confronto tra spesa complessiva di personale, al lordo degli oneri riflessi, e media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti, al netto del FCDE.

Quindi:

Comuni

? art. 33, comma 2

? D.M. 17 marzo 2020.

Province/Città metropolitane

? art. 33, comma 1-bis

? D.M. 11 gennaio 2022.

La logica è tuttavia la medesima: **sostenibilità finanziaria della spesa di personale**.

E le Regioni? Anche le Regioni a statuto ordinario rientrano nel sistema dell'art. 33, comma 1, con disciplina attuativa specifica.

Il principio generale dell'art. 33 è infatti articolato per:

- Regioni;
- Comuni;
- Province;
- Città metropolitane.

La documentazione parlamentare ricostruisce espressamente questa articolazione, indicando per le Regioni il D.M. 3 settembre 2019, per i Comuni il D.M. 17 marzo 2020 e per Province/Città metropolitane il D.M. 11 gennaio 2022.

Pertanto, **non bisogna trasporre automaticamente il metodo del D.M. 17 marzo 2020 a tutti gli enti**.

Ambito soggettivo di applicazione

La norma di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144 non riguarda indistintamente tutti gli enti locali; il riferimento all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 conduce, per quanto riguarda il comparto territoriale, alle amministrazioni direttamente assoggettate al nuovo modello di sostenibilità finanziaria: **Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni**, secondo i rispettivi ambiti applicativi.

Restano invece fuori dal perimetro della novella gli enti che non sono direttamente assoggettati alla disciplina dell'art. 33, tra cui, in linea generale, **Unioni di comuni, Comunità montane e consorzi**.

La distinzione è fondamentale. non sarebbe corretto, pertanto, affermare genericamente che “*dal 2026 non esiste più il limite di spesa di personale previsto dalla legge n. 296/2006*”.

La formulazione corretta è assai più circoscritta: **per gli enti assoggettati all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, i commi 557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 cessano di costituire parametro applicabile.**

Quindi, dal **8 agosto 2026**, per gli enti assoggettati alla disciplina assunzionale dell'art. 33 decreto-legge n. 34/2019, viene meno l'applicazione dei tradizionali limiti della legge n. 296/2006.

Per gli altri enti, il vecchio sistema rimane invece rilevante.

Questa differenziazione potrebbe produrre, tra l'altro, una situazione non del tutto coerente sul piano sistematico: enti territoriali che svolgono funzioni analoghe possono trovarsi assoggettati a regimi di spesa del personale differenti esclusivamente in ragione della loro forma organizzativa.

Uno degli effetti più concreti della riforma riguarda il rapporto tra il vecchio limite di spesa e il nuovo modello introdotto dal decreto-legge n. 34/2019.

Prima della novella l'ente doveva sostanzialmente confrontarsi con due piani:

1. *il rispetto del limite storico derivante dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006;*
2. *il rispetto del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti previsto dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019.*

Il primo controllo era spesso estremamente laborioso; occorreva infatti ricostruire la spesa di personale secondo le regole specifiche della legge n. 296/2006, verificare le componenti escluse, individuare correttamente la spesa storica di riferimento e, parallelamente, determinare la spesa rilevante ai fini del rapporto previsto dal decreto-legge n. 34/2019.

Il risultato era un sistema nel quale una medesima assunzione poteva essere:

- sostenibile secondo il rapporto spesa/entrate;
- ma non effettuabile perché faceva superare il limite storico di spesa.

Con la novella questo “**doppio controllo**” viene meno; trattasi di una semplificazione autentica e condivisibile.

Il sistema del decreto-legge n. 34/2019 è infatti concettualmente più coerente con la capacità finanziaria effettiva dell'ente rispetto a un parametro storico risalente al 2011-2013.

Ma, questo va evidenziato, l'eliminazione dei commi 557, 557-quater e 562 **non significa che gli enti possano assumere senza limiti**; resta pienamente operativo il sistema delineato dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 e dal D.M. 17 marzo 2020.

In altri termini, il legislatore ha eliminato il limite storico, ma non ha eliminato il **vincolo di sostenibilità finanziaria**.

Il parametro centrale diventa quindi il rapporto tra: **spesa di personale / media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati**. La conseguenza è importante: un Comune che oggi supera il vecchio limite storico non si trova necessariamente in una situazione di irregolarità; ciò che diventa decisivo è verificare se la spesa sia sostenibile secondo il modello introdotto dal decreto-legge n. 34/2019.

La riforma, dunque, sposta il baricentro: **dal contenimento storico della spesa alla sostenibilità prospettica della spesa**.

E' una scelta di politica legislativa che, sul piano concettuale, appare condivisibile.

Per i Comuni collocati nella fascia più favorevole (cd. **“enti virtuosi”**), l'impatto della novella può essere inferiore alle aspettative; la ragione è che il D.M. 17 marzo 2020 aveva già costruito un sistema nel quale le nuove assunzioni a tempo indeterminato sono valutate essenzialmente attraverso la capacità assunzionale derivante dal rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

La spesa delle nuove assunzioni, inoltre, già beneficiava della particolare disciplina prevista dall'art. 7 del D.M. 17 marzo 2020 rispetto al vecchio limite di cui alla legge n. 296/2006.

Per questi enti, quindi, la soppressione del limite storico produce soprattutto un effetto di **semplificazione amministrativa e contabile**, più che un radicale ampliamento della capacità assunzionale.

In altre parole, il Comune virtuoso che ieri poteva assumere perché rispettava sia il parametro storico sia quello finanziario, oggi non dispone necessariamente di una capacità assunzionale molto maggiore: semplicemente, non deve più superare anche il **“secondo esame”** costituito dalla legge n. 296/2006.

La soppressione del limite storico non modifica le regole fondamentali previste per gli enti collocati nelle fasce intermedie o superiori.

Per gli enti collocati tra i valori soglia, resta necessario evitare l'incremento del rapporto oltre i limiti consentiti dal sistema.

Per gli enti che presentano un rapporto superiore al valore soglia della **Tabella 3** continua ad operare il particolare regime previsto dal D.M. 17 marzo 2020, con capacità assunzionale fortemente limitata sino al rientro nel valore di riferimento.

Ne deriva una conclusione pratica: **la soppressione del limite ex legge n. 296/2006 non deve essere utilizzata per giustificare una programmazione del personale aggressiva se il vero limite è costituito dalla capacità finanziaria dell'ente**.

Anzi, in prospettiva, il controllo dovrebbe diventare più sofisticato: non più **“quanto posso spendere rispetto al 2011-2013?”**, ma **“quanto personale posso sostenere stabilmente sulla base delle entrate correnti effettive e degli equilibri pluriennali?”**.

La soppressione del limite storico elimina anche molte delle difficoltà interpretative che si erano stratificate attorno alla determinazione della spesa di personale.

Si pensi, ad esempio:

- agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali;
- alle componenti escluse dal computo;
- alle nuove assunzioni;
- alla spesa per il segretario comunale;
- alle particolari forme di finanziamento;
- alle componenti che dovevano essere escluse sia dall'anno di riferimento sia dall'anno considerato ai fini del confronto.

La questione non è più soltanto contabile: è una vera semplificazione del procedimento amministrativo.

Non sarà più necessario costruire, per il solo fine del confronto con il parametro storico, una complessa “**spesa omogeneizzata**” destinata a essere confrontata con una grandezza risalente a oltre dieci anni prima. Questo, a parere di chi scrive, è uno dei risultati più positivi della novella.

Particolarmente significativo è il caso dei segretari comunali; negli ultimi anni il legislatore era intervenuto più volte per escludere determinate componenti della spesa per il segretario dai limiti della legge n. 296/2006.

Si pensi, ad esempio, alle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 44/2023 e dal decreto-legge n. 19/2026, ove il legislatore era intervenuto con una serie di “**deroghe alla deroga**”, perché il sistema generale produceva effetti ritenuti non coerenti con le esigenze organizzative dei piccoli Comuni.

In particolare, l’art. 3, comma 3, del citato decreto-legge 19/2026 ha disposto, con decorrenza 20 febbraio 2026, l’esclusione dei Segretari comunali degli enti locali dai tetti complessivi alla spesa di personale solo nei comuni fino a tremila abitanti, al fine di incentivare gli incarichi dei vertici amministrativi nelle tante sedi vacanti.

La soppressione del parametro storico rende in larga parte superflua questa stratificazione.

E’ un buon esempio di una patologia normativa tipica della materia del personale degli enti locali: prima si crea una regola generale; poi si introducono eccezioni; successivamente si aggiungono eccezioni alle eccezioni; infine si elimina la regola originaria.

La novella del 2026 sembra voler interrompere questo ciclo.

Il riferimento contenuto nel testo al decreto-legge n. 23/2026 merita una puntualizzazione: il cosiddetto “**decreto sicurezza**”, convertito dalla legge n. 54/2026, ha introdotto specifiche deroghe per alcune misure di potenziamento della sicurezza urbana e della Polizia locale, comprese deroghe ai limiti di cui all’art. 1, commi 557, 557-quater e 562, della legge n. 296/2006 e, per determinate assunzioni, anche all’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010.

Pertanto, l’art. 2 del decreto-legge n. 144/2026 non produce, **in quanto tale**, un grande ampliamento delle possibilità di assunzione della Polizia locale già oggetto delle deroghe del decreto sicurezza.

L’effetto è piuttosto quello di **rendere strutturale e generalizzato** il superamento del limite storico, evitando che l’ente debba distinguere continuamente tra personale ordinario e personale assunto nell’ambito delle specifiche deroghe.

La differenza non è marginale: una deroga settoriale è una disciplina eccezionale; l’eliminazione del limite è una modifica strutturale dell’ordinamento.

Il venir meno del vincolo di cui ai commi 557 e 562 produce infatti un **effetto paradossale sul lavoro flessibile**.

Il **decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144** ha disapplicato, per gli enti locali soggetti al regime dell’art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, i vincoli dei commi 557, 557-quater e 562 della legge n. 296/2006.

L’art. 2 del decreto-legge n. 144/2026 disapplica, per gli enti soggetti all’art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, i commi 557, 557-quater e 562 dell’art. 1 della legge n. 296/2006. In sostanza, viene meno il vecchio riferimento alla riduzione/mantenimento della spesa di personale rispetto al periodo 2011-2013.

Il **tetto alla spesa per lavoro flessibile dell’art. 9, comma 28, decreto-legge n. 78/2010, invece, non è stato modificato espressamente**. Quindi, in linea generale, **continua ad applicarsi**.

L’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 infatti stabilisce, quale regola generale per il ricorso al lavoro flessibile, un limite di spesa pari al **50 per cento** della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’anno 2009.

Per gli enti locali che rispettano i vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, la medesima disposizione consente tuttavia di fare riferimento alla spesa sostenuta nell'anno 2009 nella sua interezza, con conseguente possibilità di utilizzare un plafond pari al **100 per cento** di tale spesa, anziché quello ordinario del 50%; il decreto-legge n. 144/2026 ha però eliminato proprio quei vincoli (557/562) per gli enti interessati.

Si crea quindi una **incongruenza normativa**: la condizione per beneficiare del **limite del 100%** fa riferimento a disposizioni che il decreto ha appena disapplicato. Questa criticità è stata evidenziata anche dalla dottrina specialistica.

In sintesi:

Vincolo	Decreto-Legge n. 144/2026
----------------	----------------------------------

Tetto generale spesa personale ex legge n. 296/2006	Superato per gli enti interessati
---	--

Tetto lavoro flessibile ex art. 9, comma 28, decreto-legge n. 78/2010	Non abrogato
---	---------------------

Limite 100% della spesa 2009 per lavoro flessibile	Problema interpretativo dopo la disapplicazione dei commi 557/562
--	--

Non soppresso né automaticamente superato.

Limite trattamento accessorio ex art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017	Il punto è particolarmente rilevante perché il venir meno del vecchio limite generale di spesa del personale consente maggiore spazio finanziario , ma non rende di per sé libero il Fondo delle risorse decentrate . Anche dopo il decreto-legge n. 144/2026 occorre quindi verificare il rispetto dell'art. 23, comma 2, oppure individuare una specifica norma che consenta di incrementare il trattamento accessorio oltre il limite 2016
--	---

Continuano ad operare, se ricorrono i relativi presupposti.

Incrementi del Fondo in deroga al tetto 2016 previsti da specifiche leggi	Per gli enti locali va poi considerato l' art. 14, comma 1-bis, del D.L. 25/2025 , che consente, al ricorrere delle condizioni previste, un incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio oltre il limite del 2016. Il decreto-legge n. 144/2026 rende questa possibilità più agevole sotto il profilo del rapporto con i precedenti tetti complessivi di spesa, ma non trasforma l'art. 23, comma 2, in una disposizione ormai inapplicabile.
--	---

Pertanto:

- se esiste una spesa 2009 rilevante, il parametro ordinario è il 50% di quella spesa;
- se nel 2009 non è stata sostenuta spesa, si guarda alla media 2007-2009;
- la giurisprudenza contabile ha poi elaborato soluzioni particolari per gli enti privi di una base storica significativa.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 2/2015, aveva chiarito che per gli enti locali in regola con tale obbligo non si applicavano le limitazioni contenute nei primi periodi del comma 28, ferma restando la necessità di non superare la spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

Ora, se il legislatore elimina il presupposto normativo della “regolarità” rispetto ai commi 557 e 562, si pone un problema interpretativo non secondario: **come può un ente essere “in regola” con un obbligo che non esiste più?**

Ma proprio perché si tratta di un effetto **indiretto e penalizzante di una norma nata per semplificare**, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore in sede di conversione.

La soppressione del limite della legge n. 296/2006 non cancella le problematiche relative all’art. 9, comma 28.

Continuano quindi a essere rilevanti gli orientamenti della Corte dei conti relativi agli enti che non disponevano di una spesa storica significativa.

Per un **Comune soggetto all’art. 33 del decreto-legge n. 34/2019**, il punto è particolarmente interessante perché il decreto-legge n. 144/2026 ha creato una vera e propria **discrasia tra la disciplina della spesa di personale e quella del lavoro flessibile**.

Il problema nasce perché il comma 28 contiene questa previsione, introdotta dal decreto-legge n. 90/2014: le limitazioni al lavoro flessibile **non si applicano agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione della spesa di personale previsto dai commi 557 e 562 della legge n. 296/2006**, fermo restando il limite massimo della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità.

La Corte dei conti – Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 2/2015/QMIG, aveva chiarito proprio questo meccanismo: per l’ente locale “virtuoso” vengono meno i limiti percentuali del 50%/100%, **ma rimane il tetto della spesa sostenuta nel 2009 per il lavoro flessibile**.

Ora, però, per i Comuni **i commi 557 e 562 sono stati disapplicati**; quindi non è più tecnicamente possibile dire semplicemente: *“Il Comune è in regola con il comma 557, quindi non si applica il limite del 50%.”*

Ed è esattamente la criticità segnalata dalla dottrina immediatamente dopo l’entrata in vigore del decreto: il decreto-legge n. 144/2026 non ha eliminato direttamente il tetto del lavoro flessibile, ma ha eliminato **la condizione normativa che consentiva di superare il limite percentuale**.

Quindi, a nostro parere, si possono individuare **quattro percorsi**, distinguendo però la soluzione interpretativa da quella realmente risolutiva.

A. Interpretazione secondo cui il limite del 50% non è più applicabile - Lettura sostanziale/finalistica (meno prudente, più coerente con il sistema)

Si potrebbe sostenere che la disapplicazione dei commi 557 e 562 **non dovrebbe trasformarsi in un aggravamento del vincolo sul lavoro flessibile**, perché il legislatore del decreto-legge n. 144/2026 ha espressamente voluto superare per gli enti ex art. 33 decreto-legge n. 34/2019 i vecchi vincoli di spesa di personale.

In questa prospettiva, il limite del 50% perderebbe sostanzialmente operatività per gli enti interessati dal decreto-legge n. 144/2026.

E’ la soluzione più favorevole agli enti.

Questa **soluzione interpretativa**, però, richiede una lettura sistematica e **non è oggi supportata da una modifica espressa dell’art. 9, comma 28**, e quindi presenta un margine di rischio, soprattutto in sede di controllo della Corte dei conti.

B. Applicazione del limite del 50% - Lettura prudentiale (che consigliamo in assenza di chiarimenti)

L'ente potrebbe invece assumere un'interpretazione conservativa:

- continuare ad applicare l'art. 9, comma 28 (di conseguenza, si potrebbe ritenere applicabile il **limite ordinario previsto dal comma 28**, con la disciplina del 2009 quale tetto complessivo);
- considerare utilizzabile il lavoro flessibile entro il limite del 50% della spesa 2009;
- utilizzare le specifiche esclusioni previste dalla norma quando ricorrono i relativi presupposti.

E' la soluzione più **prudente** dal punto di vista contabile, ma rischia di **vanificare in parte l'obiettivo del decreto-legge n. 144/2026**, soprattutto negli enti che hanno effettivi fabbisogni temporanei di personale.

C. Intervento legislativo di coordinamento - Soluzione preferibile (al momento auspicabile)

La soluzione tecnicamente **migliore** sarebbe una modifica dell'art. 9, comma 28, decreto-legge n. 78/2010 in sede di **conversione del decreto-legge n. 144/2026**.

Il legislatore potrebbe, ad esempio:

- eliminare il riferimento ai commi 557 e 562;
- stabilire direttamente un nuovo limite per il lavoro flessibile;
- oppure prevedere che, per gli enti soggetti all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, il limite di spesa per il lavoro flessibile sia determinato coerentemente con la nuova disciplina della spesa di personale.

Questa sarebbe probabilmente la soluzione più chiara, perché eviterebbe di lasciare agli enti e agli organi di controllo il compito di risolvere una contraddizione normativa.

Il termine per la conversione del decreto è particolarmente importante: secondo le analisi disponibili, il decreto-legge n. 144/2026 deve essere convertito entro il **6 ottobre 2026**.

D. Utilizzare le forme di lavoro flessibile che rientrano nelle esclusioni

Nel frattempo occorre verificare attentamente se la specifica assunzione rientra in una delle fattispecie che l'art. 9, comma 28, **esclude dal limite**.

Tra le esclusioni già individuate rientrano, in particolare, alcune spese finanziate con risorse specifiche/UE e specifiche categorie di personale o attività, tra cui polizia locale, istruzione, servizi sociali e alcune fattispecie dell'art. 110 TUEL.

Questa strada può essere molto utile **caso per caso**, perché consente di evitare che un'esigenza temporanea venga bloccata da un tetto che non considera la natura particolare della spesa.

Alcuni esempi pratici aiuteranno a capire le procedure di calcolo

Comune di 900 abitanti

Voce	Importo
Popolazione	900
Spesa personale 2008	€ 280.000
Spesa personale attuale	€ 350.000
Costo nuova assunzione	€ 35.000
Entrate correnti ultimi 3 rendiconti	€ 1.500.000
FCDE da sottrarre	€ 50.000
Entrate correnti nette	€ 1.450.000

Entrate correnti considerate: € 1.500.000 - € 50.000 = € 1.450.000

Rapporto: € 350.000 ÷ € 1.450.000 = 24,14%

Prima del decreto-legge n. 144/2026

Prima dell'entrata in vigore del **decreto-legge n. 144/2026**, la disciplina di riferimento è l'art. 33, comma 4, decreto-legge n. 34/2019 e il **D.M. 17 marzo 2020**: il parametro fondamentale è il rapporto tra **spesa di personale** ed **entrate correnti medie degli ultimi tre rendiconti**, al netto del FCDE.

Il DM individua una soglia **“bassa”** (Tabella 1) e una soglia **“alta”** (Tabella 3), da cui derivano le tre situazioni: **virtuosi, intermedi, sopra soglia/obbligo di rientro**.

Attenzione all'aggiornamento 2026: il D.M. 17 marzo 2020 è tuttora vigente nel 2026; dal 1° gennaio 2025 è cessata soltanto l'efficacia dell'art. 5 e della Tabella 2 del DM, quindi non si applicano più le vecchie percentuali progressive 2020-2024. Restano invece centrali gli artt. 4 e 7 e le soglie del DM. La Corte dei conti Veneto, con deliberazione n. 180/2025, ha confermato questa lettura.

Le soglie da utilizzare

Per semplicità, considero due casi:

- **Comune fino a 999 abitanti** ? fascia demografica **a**;
- **Comune da 1.000 a 1.999 abitanti** ? fascia **b**;
- per gli enti sopra 1.000 abitanti si possono poi utilizzare le ulteriori fasce del DM.

Fascia demografica Popolazione		Soglia bassa – Tab. 1	Soglia alta – Tab. 3
a)	0-999	29,50%	33,50%
b)	1.000-1.999	28,60%	32,60%
c)	2.000-2.999	27,60%	31,60%
d)	3.000-4.999	27,20%	31,20%
e)	5.000-9.999	26,90%	30,90%
f)	10.000-59.999	27,00%	31,00%
g)	60.000-249.999	27,60%	31,60%
h)	250.000-1.499.999	28,80%	32,80%
i)	1.500.000 e oltre	25,30%	29,30%

I valori sono quelli previsti dal DM 17 marzo 2020.

La formula base è: **Rapporto = Spesa di personale / Media delle entrate correnti nette × 100**

ENTE FINO A 1.000 ABITANTI

Prendiamo, ad esempio, un Comune di 800 abitanti.

1. Dati di partenza

Ipotizziamo:

Dato	Importo
Popolazione	800 abitanti
Spesa personale ultimo rendiconto	€ 500.000
Entrate correnti 2023	€ 1.900.000
Entrate correnti 2024	€ 2.000.000
Entrate correnti 2025	€ 2.100.000
Media entrate correnti	€ 2.000.000
FCDE	€ 100
Entrate correnti nette	€ 1.900.000
Spesa personale 2008	€ 550.000

Per un Comune con meno di 1.000 abitanti, il valore-soglia della Tabella 1 è **29,50%**, mentre quello della Tabella 3 è **33,50%**.

Primo calcolo: rapporto di sostenibilità finanziaria

La formula è: **Spesa di personale / Entrate correnti nette × 100**. Quindi:

€ 500.000 / € 1.900.000 × 100 = 26,32%. Il Comune si colloca quindi: **26,32% < 29,50%**

?? ENTE VIRTUOSO

Questo è il primo dato fondamentale.

Qual è lo spazio assunzionale derivante dal D.M. 17 marzo 2020?

La soglia del 29,50% applicata alle entrate nette dà: **€ 1.900.000 × 29,50% = € 560.500**.

Pertanto: **€ 560.500 - € 500.000 = € 60.500**. Abbiamo: **Spazio teorico di maggiore spesa: € 60.500**

Quindi, in questo esempio, il Comune potrebbe arrivare, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, ad una spesa complessiva di personale di **€ 560.500**.

In altri termini, l'ente può programmare nuove assunzioni a tempo indeterminato fino a raggiungere, come limite di sostenibilità finanziaria, il **29,50%**, naturalmente nel rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio e della programmazione del personale/PIAO.

Ma non abbiamo ancora finito il calcolo.

Entra in gioco il limite 2008

Il Comune ha: **Spesa personale 2008 = € 550.000**. La domanda diventa:

“Se il Comune porta la spesa da € 500.000 a € 560.500, supera il limite storico di € 550.000?”

Sì: **€ 560.500 > € 550.000**. Apparentemente sembrerebbe quindi esserci un problema.

Ma qui interviene l'**art. 7 del D.M. 17 marzo 2020**.

La norma stabilisce che la maggiore spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato effettuate in applicazione del nuovo sistema non rileva, alle condizioni previste, ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 562, L. 296/2006. Questa interpretazione è stata ribadita anche nella giurisprudenza contabile e nella prassi successiva al 2024.

Ed è questo il punto che corregge la semplificazione che avevo fatto in precedenza.

Il calcolo corretto

Supponiamo che il Comune assuma un dipendente con costo annuo a regime di: **€ 50.000**.

La nuova spesa sarebbe: € 500.000 + € 50.000 = € 550.000. Il rapporto diventerebbe: € 550.000 / € 1.900.000 = 28,95%. Quindi: 28,95% < 29,50%.

?? L'assunzione è compatibile con la soglia di sostenibilità finanziaria.

E contemporaneamente: € 550.000 = limite 2008

?? Anche il limite storico viene rispettato.

Risultato

Capacità utilizzabile nell'esempio = € 50.000 e rimangono: € 60.500 - € 50.000 = € 10.500 di spazio teorico fino alla soglia del 29,50%.

B. Comune "intermedio"

Supponiamo invece una spesa di personale di € 620.000. Il rapporto diventa: € 620.000 / € 2.000.000 = 31%.

Abbiamo: 29,50% < 31% < 33,50%. Il Comune è quindi in seconda fascia – intermedio.

Qui la logica è diversa. Non può semplicemente aumentare la spesa di personale portandola, ad esempio, a € 680.000, perché peggiorerebbe il rapporto.

Se le entrate rimangono € 2.000.000:

- spesa attuale: € 620.000
- rapporto: 31%.

Un'assunzione da € 50.000 porterebbe la spesa a € 670.000: € 670.000 / € 2.000.000 = 33,50%

Si arriverebbe alla soglia superiore.

L'ente deve quindi prestare particolare attenzione a non peggiorare il proprio rapporto; l'aumento della spesa può essere sostenibile, ad esempio, se accompagnato da un proporzionale incremento delle entrate correnti.

C. Comune "sopra soglia" - rientro obbligatorio

Supponiamo:

- spesa personale: € 700.000
- entrate correnti nette: € 2.000.000

Rapporto: € 700.000 / € 2.000.000 = 35%. Poiché: 35% > 33,50% l'ente è nella terza fascia – rientro obbligatorio.

L'obiettivo è ridurre progressivamente il rapporto.

Per esempio, con entrate ferme a € 2.000.000, per tornare almeno alla soglia del 33,50% la spesa dovrebbe essere: € 2.000.000 × 33,50% = € 670.000

Occorre quindi ridurre il rapporto di almeno: € 700.000 - € 670.000 = € 30.000

ENTE CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 1.000 ABITANTI

Prendiamo ora in esame un Comune di 1.500 abitanti. Appartiene alla fascia demografica 1.000-1.999, quindi:

- soglia virtuosi: 28,60%
- soglia superiore: 32,60%.

Supponiamo entrate correnti nette pari a € 3.000.000.

Caso 1 – Virtuoso

Spesa personale = € 750.000.

$\text{€ } 750.000 / \text{€ } 3.000.000 = 25\%$. Poiché: $25\% < 28,60\%$

?? Comune **virtuoso**.

Spesa massima teorica: $\text{€ } 3.000.000 \times 28,60\% = \text{€ } 858.000$

Margine: $\text{€ } 858.000 - \text{€ } 750.000 = \text{€ } 108.000$

Quindi l'ente dispone, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, di un margine teorico di € 108.000.

Caso 2 – Intermedio

Se lo stesso Comune avesse avuto: Spesa personale = € 900.000, il rapporto sarebbe: $\text{€ } 900.000 / \text{€ } 3.000.000 = 30\%$.

Abbiamo: $28,60\% < 30\% < 32,60\%$.

?? Comune **intermedio**.

Non può programmare liberamente € 100.000 di nuova spesa, perché arriverebbe a: $\text{€ } 1.000.000 / \text{€ } 3.000.000 = 33,33\%$, superando la soglia del 32,60%.

Per poter sostenere un incremento della spesa, dovrebbe verificarsi un adeguato incremento delle entrate.

Ad esempio, con spesa di € 1.000.000, per rimanere al 32,60% occorrerebbero entrate nette pari almeno a: $\text{€ } 1.000.000 / 32,60\% = \text{circa € } 3.067.485$.

Quindi, in questo esempio, l'aumento di spesa di € 100.000 sarebbe sostenibile soltanto con un significativo aumento delle entrate.

Caso 3 – Obbligo di rientro

Comune di 1.500 abitanti:

- entrate correnti nette: € 3.000.000
- spesa personale: € 1.050.000

Rapporto: $\text{€ } 1.050.000 / \text{€ } 3.000.000 = 35\%$. La soglia alta è 32,60%. Quindi: $35\% > 32,60\%$.

?? **Terza fascia – rientro obbligatorio**.

La spesa compatibile con la soglia del 32,60% sarebbe: $\text{€ } 3.000.000 \times 32,60\% = \text{€ } 978.000$.

L'eccedenza rispetto a tale valore è: $\text{€ } 1.050.000 - \text{€ } 978.000 = \text{€ } 72.000$. L'ente deve quindi programmare un percorso di riduzione del rapporto.

Schema riassuntivo

Il meccanismo può essere rappresentato così:

Posizione	Rapporto spesa personale/entrate	Effetto
? 1 ^a fascia – Virtuoso	< soglia Tab. 1	Può incrementare la spesa fino alla soglia, nel rispetto dell’equilibrio finanziario
? 2 ^a fascia – Intermedio	tra soglia Tab. 1 e soglia Tab. 3	Non deve peggiorare il rapporto; aumento della spesa possibile se sostenuto dall’aumento delle entrate
? 3 ^a fascia – Rientro obbligatorio	> soglia Tab. 3	Deve adottare un percorso di rientro; regime assunzionale penalizzato

Questa impostazione è coerente con la disciplina attuale: dal 2025 non si applicano più le percentuali di incremento annuale della Tabella 2 del DM, che erano riferite alla fase transitoria 2020-2024.

Una precisazione importante sui Comuni con esattamente 1.000 abitanti.

Questo punto genera spesso errori nei prospetti. Un Comune con **1.000 abitanti non rientra nella fascia “0-999”**, bensì nella fascia: **1.000-1.999 abitanti ? soglia 28,60% / 32,60%**.

Quindi il passaggio da 999 a 1.000 abitanti comporta il passaggio dalla fascia **a** alla fascia **b**.

Dopo il decreto- legge n. 144/2026

Se il Comune rientra nel perimetro dell’art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, **il riferimento storico dei € 280.000 non costituisce più il tetto di spesa personale**.

Il fatto che nel 2026 il Comune spenda € 350.000, quindi, **non determina di per sé una violazione per il solo superamento della spesa 2008**.

Confronto immediato

Comune 12.000 abitanti	Comune 900 abitanti
Vecchio riferimento – Media 2011-2013	Spesa 2008*
Vecchio limite – € 1.550.000	€ 280.000
Spesa 2026 - € 1.650.000	€ 350.00
Superamento storico - € 100.000	€ 70.000
Dopo il decreto-legge n. 144/2026, non si applica più il vecchio limite	Non si applica più il vecchio limite*
Nuova verifica – Sostenibilità finanziaria	Sostenibilità finanziaria

* Nell’esempio assumiamo che il Comune di 900 abitanti fosse precedentemente soggetto al regime del comma 562.

E se volesse assumere un dipendente da € 35.000?

La spesa diventerebbe: € 350.000 + € 35.000 = € 385.000. Il confronto con il 2008 sarebbe: € 385.000 ? € 280.000 = € 105.000.

Quindi:

PRIMA: l'assunzione da € 35.000 non sarebbe consentita per il solo fatto che porterebbe la spesa ancora più sopra il limite del 2008.

Questo è il punto fondamentale.

DOPO il decreto-legge n. 144/2006. Dal momento che il Comune rientra tra le amministrazioni soggette all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, l'art. 2 del decreto-legge n. 144/2026 stabilisce che **non si applica più il comma 562.**

Quindi il vecchio confronto: € 385.000 ? € 280.000 non deve più essere effettuato.

Si guarda invece alla sostenibilità finanziaria.

Dopo l'assunzione

Nuova spesa personale: € 385.000; Entrate correnti nette: € 1.450.000. Rapporto: $385.000 / 1.450.000 \times 100 = 26,55\%$.

Confrontiamo:

Parametro	Risultato
Rapporto prima dell'assunzione	24,14%
Rapporto dopo l'assunzione	26,55%
Primo valore soglia	29,50%
Soglia superiore	33,50%

Quindi, nell'esempio: $26,55\% < 29,50\%$. Il Comune rimane **al di sotto del primo valore soglia.**

Il risultato è molto interessante: **la stessa assunzione di € 35.000 che prima era bloccata dal vecchio limite storico può, dopo il decreto-legge n. 144/2026, risultare compatibile con il parametro di sostenibilità finanziaria.**

Il D.M. prevede infatti che i Comuni che si collocano sotto il primo valore soglia possano incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato fino alla soglia, nel rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio e degli altri presupposti.

Ma attenzione: quanto può assumere realmente?

Qui dobbiamo fare un ulteriore passaggio. Non è corretto dire semplicemente:

"Ho il 29,50%, quindi posso spendere fino al 29,50%."

Nel nostro esempio, il **massimo teorico di spesa corrispondente al 29,50%** sarebbe: € 1.450.000 × 29,50% = € 427.750.

Partendo da € 350.000, lo spazio teorico sarebbe: € 427.750 ? € 350.000 = € 77.750.

Quindi, matematicamente, una nuova spesa di € 35.000 ci starebbe: € 350.000 + € 35.000 = € 385.000 e rimarrebbero: € 427.750 ? € 385.000 = € 42.750 di margine rispetto al primo valore soglia.

Schema operativo

ENTRATE CORRENTI NETTE

€ 1.450.000

?

?

SOGLIA 29,50%

€ 427.750

?

??? Spesa attuale: € 350.000

?

??? Nuovo dipendente: € 35.000

?

?

NUOVA SPESA: € 385.000

?

?

RAPPORTO: 26,55%

?

?

MARGINE FINO ALLA SOGLIA: € 42.750

Questa la differenza

Prima D.L. 144/2026	Dopo D.L. 144/2026
Spesa personale	€ 350.000
Costo nuova assunzione	€ 350.000
Spesa finale	€ 385.000
Vecchio limite 2008	non applicabile
Superamento limite storico	irrilevante
Rapporto sostenibilità	26,55%
Soglia Comune <1.000 ab. – 29,50%	29,50%

Assunzione? bloccata dal vecchio limite*? **compatibile nell'esempio**

* Sempre assumendo che il Comune non disponesse di altri margini derivanti dalle specifiche regole precedenti.

E c'è un'altra cosa molto importante

Per il Comune di **900 abitanti**, il decreto-legge n. 144/2026 può avere un effetto particolarmente significativo perché elimina il confronto con una spesa storica del 2008 che, nei piccoli Comuni, può essere molto bassa rispetto alla situazione organizzativa attuale.

Per esempio, se nel 2008 il Comune aveva **5 dipendenti**, mentre oggi ne ha bisogno di **7**, il vecchio parametro poteva diventare estremamente penalizzante. Con il nuovo sistema, invece, diventa centrale la domanda: **“Le entrate strutturali del Comune sono sufficienti a sostenere il costo dei 7 dipendenti?”**

Questa è, in sostanza, la logica del passaggio dal **vincolo storico** al criterio della **sostenibilità finanziaria**.

Ipotizziamo adesso un Comune di 12.000 abitanti.

Per questo Ente si applica la fascia demografica 10.000–59.999 abitanti, per la quale il D.M. 17 marzo 2020 individua il valore soglia ordinario del 27% e la soglia di rientro della maggiore spesa del personale pari al 31%.

Dati ipotetici del Comune:

Voce	Importo
Popolazione	12.000
Spesa personale 2011	€ 1.500.000
Spesa personale 2012	€ 1.550.000
Spesa personale 2013	€ 1.600.000
Media 2011-2013	€ 1.550.000
Spesa personale ultimo rendiconto	€ 1.900.000
Media entrate correnti ultimi 3 rendiconti	€ 7.500.000
FCDE	€ 300.000
Entrate correnti al netto del FCDE	€ 7.200.000

Il rapporto di partenza è: $\text{€ } 1.900.000 / \text{€ } 7.200.000 = 26,39\%$.

Quindi il Comune è **sotto il valore soglia del 27%** (art. 4, lett. f) D.M. 17 marzo 2020 – comuni da 10.000 a 59.999 abitanti).

Prima del decreto-legge n. 144/2026 (Doppio Vincolo)

Il Comune doveva confrontarsi, oltre al rispetto dei valori soglia nel rapporto tra Spesa di Personale ed Entrate corrente (art. 33, decreto-legge n. 34/2029), anche con il vecchio limite della **media 2011-2013**.

Avevamo: **Media 2011-2013 = € 1.550.000** mentre la spesa attuale è: **€ 1.900.000**.

Pertanto: **€ 1.900.000 ? € 1.550.000 = € 350.000**

Il Comune si trova già **€ 350.000 sopra il vecchio parametro storico**.

Supponiamo che l'Ente voglia procedere con **due nuove assunzioni**:

- 1° dipendente = € 35.000
- 2° dipendente = € 35.000

Totale nuove assunzioni: **€ 70.000**. La spesa diventerebbe: **€ 1.900.000 + € 70.000 = € 1.970.000**

Il confronto con la media storica sarebbe: **€ 1.970.000 ? € 1.550.000 = € 420.000**

Quindi, applicando il vecchio parametro, il Comune arriverebbe a essere **€ 420.000 sopra la media 2011-2013**.

In questo esempio il vecchio limite storico rappresenterebbe quindi un ostacolo molto significativo.

In caso di sforamento, opera il **divieto assoluto** di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo nell'anno successivo.

Dopo il decreto-legge n. 144/2026 (Criterio Unico)

Qui cambia radicalmente il ragionamento. Per gli enti soggetti all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, il decreto-legge n. 144/2026 esclude l'applicazione dei commi **557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006**.

Quindi, nel nostro esempio, **non prendiamo più € 1.550.000 come tetto di spesa.**

Passiamo alla verifica della sostenibilità finanziaria. Il Comune ha:

Spesa attuale = € 1.900.000; Entrate correnti nette = € 7.200.000. Rapporto: $1.900.000 / 7.200.000 = 26,39\%$. Essendo: $26,39\% < 27\%$, il Comune è nella fascia dei Comuni che si collocano sotto il valore soglia.

Il D.M. consente a questi enti di incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato, nel rispetto del PIAO/fabbisogno e dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

In caso di sforamento, il divieto assoluto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo si applica solo se si superano i valori soglia di sostenibilità correnti.

Quanto spazio c'è fino al 27%?

Questo è il passaggio più interessante. Prendiamo le entrate correnti nette: **€ 7.200.000.**

Calcoliamo il 27%: **$€ 7.200.000 \times 27\% = € 1.944.000$**

Quindi la spesa massima corrispondente al 27%, nel nostro esempio, è: **€ 1.944.000**

La spesa attuale è € 1.900.000. Pertanto: **$€ 1.944.000 - € 1.900.000 = € 44.000$**

Abbiamo quindi uno spazio teorico di: **€ 44.000**

Possiamo assumere due dipendenti da € 35.000?

No, non sulla base di questi soli numeri. Le due assunzioni costano: $€ 35.000 \times 2 = € 70.000$. La nuova spesa sarebbe: $€ 1.900.000 + € 70.000 = € 1.970.000$. Il nuovo rapporto sarebbe: $€ 1.970.000 / € 7.200.000 = 27,36\%$. Quindi: $27,36\% > 27\%$.

Il Comune supererebbe il primo valore soglia.

Perciò, con questi dati, **due assunzioni da €35.000 non rientrano integralmente nello spazio disponibile fino al 27%.**

E una sola assunzione?

Una sola assunzione costa € 35.000. Nuova spesa: **$€ 1.900.000 + € 35.000 = € 1.935.000$**

Nuovo rapporto: **$€ 1.935.000 / € 7.200.000 = 26,875\%$.** Quindi: $26,875\% < 27\%$.

Risultato: sì, nell'esempio una sola assunzione da € 35.000 rientra sotto il 27%.

Rimarrebbe un margine: $€ 1.944.000 - € 1.935.000 = € 9.000$.

Ma allora che cosa succede alla seconda assunzione?

Qui bisogna distinguere “spazio matematico fino al 27%” da “capacità assunzionale complessiva”. Se dopo la prima assunzione siamo a: **€ 1.935.000** e aggiungiamo altri € 35.000: **€ 1.970.000** il rapporto diventa: **27,36%.**

Quindi il Comune non può considerare automaticamente la seconda assunzione come consentita semplicemente perché è stato eliminato il vecchio limite della media 2011-2013.

Il decreto-legge n. 144/2026 **non trasforma il 27% in un tetto irrilevante:** elimina il vecchio vincolo storico, mentre resta la disciplina della sostenibilità finanziaria.

Quadro completo

Prima D.L. 144/2026

Dopo D.L. 144/2026

Media 2011-2013	€ 1.550.000	Non costituisce più il limite
Spesa attuale	€ 1.900.000	€ 1.900.000
1 assunzione	€ 35.000	€ 35.000
2 assunzioni	€ 70.000	€ 70.000
Spesa con 2 assunzioni	€ 1.970.000	€ 1.970.000
Superamento vecchio limite	€ 420.000	Non rileva
Entrate correnti nette	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Rapporto attuale	-	26,39%
Rapporto con 1 assunzione	-	26,88%
Rapporto con 2 assunzioni	-	27,36%
Valore soglia	-	27%
1 assunzione da € 35.000	? per il vecchio limite* Compatibile nell'esempio	
2 assunzioni da € 35.000	? per il vecchio limite* Non entro il 27% nell'esempio	

* Presupponendo che non vi siano altri margini/deroghe applicabili secondo la disciplina precedente.

Il punto fondamentale

L'esempio mostra bene che il decreto-legge n. 144/2026 **non significa semplicemente “si possono fare più assunzioni”**. Significa piuttosto:

PRIMA

Spesa attuale ? confronto con il limite storico ? ulteriore verifica della disciplina assunzionale.

DOPO

Spesa attuale ? rapporto spesa personale/entrate correnti ? verifica della fascia di sostenibilità ? determinazione dello spazio per le assunzioni.

E nel nostro Comune da 12.000 abitanti il passaggio è particolarmente evidente:

Vecchio parametro: € 1.550.000; **Spesa effettiva:** € 1.900.000 ? apparentemente **€ 350.000 oltre il vecchio limite**.

Ma dopo il decreto-legge n. 144/2026: **Spesa:** € 1.900.000; **Entrate nette:** € 7.200.000; **Rapporto:** **26,39%** ? **Comune sotto il 27%**, quindi con possibilità di incremento secondo il sistema dell'art. 33/D.M. 17 marzo 2020.

E' opportuno evidenziare che il calcolo reale della capacità assunzionale deve essere costruito sulle definizioni normative di *spesa di personale* ed *entrate correnti*, sull'ultimo rendiconto approvato e sulle eventuali disposizioni transitorie/applicabili nel 2026; inoltre non basta il solo rapporto per autorizzare materialmente l'assunzione. Il D.M. 17 marzo 2020 richiede anche coerenza con la programmazione del fabbisogno e salvaguardia dell'equilibrio pluriennale.

Una strategia concreta per un Comune

Se dovessimo predisporre una soluzione operativa per un Comune, imposteremmo il ragionamento così:

1. Calcolare separatamente:

- spesa complessiva di personale;
- capacità assunzionale ex art. 33 decreto-legge n. 34/2019;
- spesa per lavoro flessibile;

- limite storico ex art. 9, comma 28;
- eventuali spese escluse dal limite.

2. Individuare il fabbisogno reale

Non partiremmo dal limite di spesa, ma dal fabbisogno: sostituzioni, picchi di attività, progetti finanziati, PNRR, servizi stagionali, emergenze, ecc.

3. Verificare se l'esigenza può essere coperta con assunzione a tempo indeterminato

Il decreto-legge n. 144/2026 rende più elastica la programmazione della spesa di personale degli enti locali, quindi in alcuni casi potrebbe essere più conveniente **trasformare un'esigenza apparentemente "flessibile" in un fabbisogno strutturale**, quando ne ricorrono i presupposti.

4. Solo dopo valutare il ricorso al tempo determinato/somministrazione

Va inoltre ricordato che l'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 continua a richiedere, per le pubbliche Amministrazioni, esigenze **temporanee o eccezionali** per il ricorso al lavoro flessibile. Il nuovo CCNL Funzioni locali 2022-2024 conferma inoltre la disciplina del tempo determinato, compreso il limite ordinario dei 36 mesi, che non costituisce di per sé una ragione per mantenere il rapporto quando viene meno la specifica esigenza temporanea.

3. Sintetizzando, abbiamo:

Soluzione	Vantaggio	Rischio
Interpretare il 50% come non più operativo	Massima flessibilità	Rischio interpretativo/contabile
Continuare con il 50%	Prudenza	Forte limitazione del fabbisogno
Esaminare le esclusioni dell'art. 9, comma 28	Consente margini immediati	Vale solo per fattispecie specifiche
Modifica dell'art. 9, comma 28 in sede di conversione	Soluzione strutturale	Dipende dal Legislatore
Programmare assunzioni stabili	Coerente con la nuova disciplina del personale	Richiede fabbisogno strutturale e capacità assunzionale

La questione, quindi, non è tanto che il decreto-legge n. 144/2026 abbia "aumentato" direttamente il tetto del lavoro flessibile: il problema è il mancato coordinamento tra l'eliminazione dei vecchi limiti alla spesa di personale e l'art. 9, comma 28.

Suggerimenti per impostazione nel PIAO

Se dovessimo predisporre oggi l'atto per un Comune, utilizzeremmo una motivazione sostanzialmente di questo tipo: **"Verifica del limite di spesa per il lavoro flessibile - anno 2026"**.

"Ai fini della programmazione del ricorso a forme di lavoro flessibile per l'anno 2026, l'Ente procede alla verifica dei vincoli previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 2 del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, per le amministrazioni soggette alla disciplina di cui all'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane), ha previsto la disapplicazione dei commi 557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La disposizione non ha, tuttavia, inciso direttamente sull'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, che continua pertanto a costituire il riferimento normativo per la verifica della spesa relativa alle forme di lavoro flessibile.

*La particolare formulazione dell'art. 9, comma 28, determina, per gli enti locali interessati dal **decreto-legge n. 144/2026**, una questione interpretativa in quanto la previsione che consente di non applicare il limite percentuale ordinario del **50 per cento** della spesa sostenuta nel 2009 richiama espressamente l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai **commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006**, disposizioni che, per l'Ente, risultano ora disapplicate.*

*Considerata la sopravvenuta modifica del sistema di disciplina della spesa di personale e la riconduzione dell'Ente al regime di sostenibilità finanziaria previsto dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, nonché al fine di evitare che la disapplicazione dei previgenti limiti generali di spesa determini, per effetto di un mero rinvio normativo, un aggravamento del limite specifico relativo al lavoro flessibile, si ritiene **non applicabile il limite percentuale del 50 per cento previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010.***

*Resta, in **via prudenziale**, fermo il limite rappresentato dalla spesa sostenuta dall'Ente per le medesime finalità nell'anno 2009, tenuto conto delle fattispecie che, in base alla normativa e agli orientamenti della Corte dei conti, non devono essere computate nel limite.*

*Pertanto, la spesa programmata per forme di **lavoro flessibile nell'anno 2026** dovrà risultare complessivamente **non superiore alla spesa 2009** per le medesime finalità, come ricostruita dall'Ente, e dovrà altresì essere compatibile con gli stanziamenti di bilancio, con il principio di sostenibilità finanziaria della spesa di personale e con la disciplina vigente in materia di reclutamento e di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.*

La presente impostazione viene adottata nelle more di eventuali interventi normativi di coordinamento o di specifici chiarimenti da parte degli organi competenti.

*Questa formulazione, secondo noi, è **molto più difendibile** rispetto a scrivere che il tetto del lavoro flessibile è stato abolito.”*

*Ciò detto chiarito, in *subiecta materia* è intervenuta la **Corte costituzionale (sentenza n. 173/2012)** che ha valorizzato l'autonomia degli enti locali nell'individuazione delle misure di contenimento tra le diverse categorie di lavoro flessibile, ferma restando la necessità di rispettare il limite complessivo.*

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, ha poi sviluppato questo orientamento, ammettendo in determinate circostanze l'individuazione di un parametro alternativo quando l'ente non disponesse di una base storica utilizzabile.

*Questi principi, però, non devono essere trasformati in una generalizzata facoltà di *creare ex novo* il proprio tetto di spesa.*

*La possibilità di individuare una nuova base deve rimanere collegata a **circostanze eccezionali, esigenze temporanee e indispensabili e adeguata motivazione.***

Anche il passaggio sul trattamento economico accessorio è sostanzialmente corretto, ma merita una precisazione concettuale.

*L'eliminazione dei commi 557 e 562 **non elimina il limite dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017**. Sono due vincoli distinti.*

Il punto è che l'**art. 14, comma 1-bis, del decreto-legge n. 25/2025** ha già previsto, al ricorrere delle condizioni stabilite dalla norma, la possibilità di incrementare il Fondo risorse decentrate in deroga al limite dell'art. 23, comma 2. La disposizione richiede, tra l'altro, il rispetto del quadro finanziario delineato dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 e dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

La soppressione dei commi 557 e 562, quindi, non **“crea”** questa possibilità, ma elimina un ulteriore vincolo che poteva ostacolarne l'effettiva sostenibilità.

Anche qui emerge la filosofia complessiva della riforma: **meno limiti storici, più controllo sulla sostenibilità finanziaria effettiva.**

Semplificazione procedimentale

Per anni gli uffici del personale e i responsabili finanziari sono stati chiamati a gestire una vera e propria **“contabilità parallela”** della spesa di personale. Non bastava sapere quanto un dipendente costasse realmente all'ente, bisognava sapere:

- quanto di quella spesa rilevasse ai fini del comma 557;
- quanto rilevasse ai fini del decreto-legge n. 34/2019;
- quali componenti dovessero essere escluse;
- quali dovessero essere neutralizzate;
- quali incrementi fossero rilevanti;
- quale fosse il parametro storico;
- quali assunzioni fossero coperte da deroghe.

Il nuovo sistema consente di ridurre sensibilmente questa stratificazione, ma sarebbe un errore pensare che la semplificazione coincida con una riduzione dell'attività di programmazione.

Il responsabile del personale e il responsabile finanziario dovranno essere in grado di dimostrare che la scelta assunzionale è sostenibile non solo oggi, ma anche negli esercizi successivi.

La parte più criticabile della novella è proprio il possibile effetto sul lavoro flessibile; una norma pensata per eliminare un vincolo e semplificare il sistema rischia infatti di produrre, indirettamente, un irrigidimento di un altro istituto.

E' un classico caso di **eterogenesi dei fini legislativa**: eliminando il presupposto che consentiva agli enti virtuosi di beneficiare del regime più favorevole dell'art. 9, comma 28, si rischia di farli ricadere nella disciplina generale più restrittiva.

Il risultato potrebbe essere paradossale: il Comune potrebbe avere maggiore libertà nel sostenere la spesa strutturale di personale a tempo indeterminato, ma incontrare maggiori difficoltà nel ricorrere al tempo determinato.

La programmazione moderna del personale dovrebbe consentire all'ente di scegliere, sulla base delle proprie esigenze organizzative e finanziarie, il mix più efficiente tra personale stabile e strumenti temporanei, ovviamente nel rispetto dei principi di eccezionalità e temporaneità del lavoro flessibile.

Per questo motivo considero il coordinamento dell'art. 2 del decreto-legge n. 144/2026 con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 **il principale punto che meriterebbe un intervento correttivo in sede di conversione.**

La soppressione dei commi 557, 557-quater e 562 non determina una **“zona franca”** della spesa di personale. Continuano ad avere autonoma rilevanza, tra gli altri:

- l'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019;
- il D.M. 17 marzo 2020;

- l'equilibrio di bilancio;
- la disciplina del lavoro flessibile;
- il limite al trattamento accessorio, salvo le specifiche deroghe previste dalla legge;
- le disposizioni in materia di programmazione del fabbisogno;
- le regole sul ricorso alle forme di lavoro a tempo determinato;
- le eventuali discipline speciali previste per specifiche categorie o finanziamenti.

Inoltre, l'eliminazione del parametro storico non può essere interpretata come abrogazione dei principi generali di buon andamento, economicità e sostenibilità della gestione.

Un'ultima questione pratica merita attenzione: gli enti che nel corso del 2026 hanno già predisposto PIAO, programmazioni del fabbisogno, determine di assunzione o variazioni di bilancio facendo riferimento al limite della legge n. 296/2006 dovrebbero verificare se la nuova disciplina renda opportuno un aggiornamento degli atti.

Non è però necessario **“rifare tutto”** automaticamente; occorre distinguere tra:

- atti che contenevano il limite storico come mero elemento ricognitivo;
- atti nei quali il limite storico costituiva effettivamente una condizione ostativa;
- atti nei quali la programmazione era stata prudenzialmente compressa proprio per rispettare il limite ormai eliminato.

Nel **terzo caso** può emergere una concreta opportunità di rimodulazione del PIAO e della programmazione dei fabbisogni, purché naturalmente la nuova programmazione sia compatibile con il decreto-legge n. 34/2019 e con gli equilibri finanziari.

La riforma modifica anche il profilo della **responsabilità amministrativa**; prima, il rischio era spesso quello di una violazione **“aritmetica”**: superamento di un parametro storico.

Ora il rischio si sposta verso una valutazione più **sostanziale**: **l'assunzione è finanziariamente sostenibile? il rapporto spesa/entrate rimane coerente? l'incremento di personale è compatibile con gli equilibri pluriennali? la programmazione del personale è coerente con le effettive esigenze dell'ente?**

Questo richiede un maggiore coordinamento tra servizio personale, servizio finanziario, segretario generale e organo di revisione.

La semplificazione, quindi, non dovrebbe portare a diminuire i controlli interni, ma a renderli **più intelligenti e meno burocratici**.

In conclusione, l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026 deve essere letto come una **riforma del modello di governo della spesa di personale**, non come una semplice abolizione di un tetto.

La filosofia della disposizione sembra essere questa: **non importa più quanto l'ente spendeva nel 2011-2013; importa quanto personale può sostenere oggi e negli anni futuri in relazione alla propria capacità finanziaria**.

E' un'impostazione, sul piano generale, più razionale; il vecchio sistema era infatti diventato progressivamente incoerente con la realtà organizzativa degli enti: un Comune con entrate crescenti, nuove funzioni e difficoltà strutturali nel reperire personale poteva essere formalmente **“bloccato”** da un parametro di spesa costruito su una situazione finanziaria e organizzativa ormai lontanissima.

Il nuovo sistema è potenzialmente più **dinamico**, ma proprio per questo è anche più responsabilizzante.

Il venir meno del limite storico non deve essere letto come un “via libera alle assunzioni”, bensì come il passaggio da un controllo statico a un controllo dinamico.

Questa sembra la vera chiave di lettura della riforma; resta tuttavia una evidente incoerenza sul lavoro flessibile: se la soppressione dei commi 557 e 562 determina la perdita del regime più favorevole previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, per gli enti **“virtuosi”** si crea un effetto che sembra contrario alla stessa *ratio simplificationis* della novella.

Per questa ragione, riteniamo auspicabile che la legge di conversione intervenga espressamente sul comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, chiarendo che l'eliminazione del parametro di cui ai commi 557 e 562 non debba determinare, per gli enti già assoggettati al regime dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, un peggioramento del regime del lavoro flessibile.

In assenza di un intervento legislativo, gli uffici dovranno invece adottare un approccio particolarmente prudente: per le assunzioni a tempo determinato e le altre forme di lavoro flessibile occorrerà verificare autonomamente il limite derivante dall'art. 9, comma 28, evitando di considerare automaticamente superato anche questo vincolo per effetto dell'art. 2 del decreto-legge n. 144/2026.

La novità, in definitiva, è positiva, ma non produce una vera **“liberalizzazione”** della spesa di personale. Produce qualcosa di più interessante: **la fine del paradigma della spesa storica e l'ingresso pieno nel paradigma della sostenibilità finanziaria.**

E' un cambiamento di prospettiva che, se accompagnato da un coordinamento normativo sul lavoro flessibile, potrebbe rappresentare uno dei passaggi più significativi nella progressiva evoluzione del sistema di gestione del personale degli enti locali.

Schema concettuale

Prima del decreto-legge 144/2026: art. 33 decreto-legge 34/2019

?

capacità assunzionale + art. 1, commi 557 e seguenti, legge 296/2006

?

vincolo complessivo di spesa

Dopo l'art. 2, comma 1, decreto-legge 144/2026: art. 33 decreto-legge 34/2019

?

sostenibilità finanziaria e capacità assunzionale **senza** commi 557, 557-quater e 562, legge 296/2006.

Cosa viene realmente eliminato

Questa è probabilmente la questione più importante dell'intera disciplina; l'eliminazione dei commi 557, 557-quater e 562 **non significa che gli enti possano assumere senza limiti**, significa piuttosto che viene eliminato il **doppio binario di controllo** rappresentato:

- dal limite storico della spesa;
- dal nuovo parametro di sostenibilità finanziaria.

Rimane invece centrale l'art. 33 del D.L. n. 34/2019; la Corte dei conti aveva già evidenziato la diversa natura dei due sistemi: il **limite generale della legge n. 296/2006 e la capacità assunzionale derivante dall'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 operavano su piani distinti e, secondo l'orientamento consolidato, dovevano essere verificati cumulativamente.**

Il decreto-legge n. 144/2026 interviene proprio su questa stratificazione.

La situazione può così sintetizzata:

Profilo	Ante decreto-legge 144/2026	Post decreto-legge 144/2026
Art. 33 decreto-legge 34/2019	Sì	Sì
Valore soglia e spesa personale/entrate	Sì	Sì
Equilibrio pluriennale di bilancio	Sì	Sì

Piani dei fabbisogni/PIAO	Sì	Sì
Comma 557 legge 296/2006	Sì	No
Comma 557-quater legge 296/2006	Sì	No
Comma 562 legge 296/2006	Sì, ove applicabile	No
Controllo finanziario complessivo	Sì	Sì
Possibilità di assunzioni illimitate	No	No

Il significato sostanziale della riforma

La novità può essere interpretata come il passaggio: dal controllo storico “**Quanto spendevi?**” al controllo prospettico “**Quanto puoi sostenere finanziariamente?**”

E’ un cambiamento culturale prima ancora che contabile; il parametro storico della media 2011-2013 poteva infatti produrre situazioni paradossali.

Un ente con:

- popolazione stabile;
- entrate crescenti;
- bilancio equilibrato;
- elevata capacità di riscossione;
- servizi in espansione;

poteva comunque incontrare difficoltà nel reclutamento perché la spesa attuale risultava superiore a un parametro storico.

Il nuovo modello cerca invece di collegare la dimensione della struttura amministrativa alla **forza finanziaria effettiva dell’ente**.

Una riflessione critica: il limite storico poteva diventare un vincolo irrazionale

A sommosso avviso, il principale elemento positivo della riforma consiste nella maggiore coerenza tra **risorse disponibili e organizzazione amministrativa**. Immaginiamo due comuni:

Comune A, avente:

- entrate correnti: € 20 milioni;
- spesa personale: € 4 milioni;
- rapporto: 20%;
- bilancio strutturalmente equilibrato;
- servizi in crescita.

Comune B, avente:

- entrate correnti: € 10 milioni;
- spesa personale: € 3,5 milioni;
- rapporto: 35%;
- forte rigidità della spesa;
- difficoltà finanziarie.

Un sistema basato soltanto sulla spesa storica potrebbe non cogliere adeguatamente la differenza tra i due enti; il criterio finanziario, invece, tende a premiare il **Comune A** e a porre **maggiore attenzione sul Comune B**.

Questo rappresenta una maggiore aderenza al principio di responsabilità finanziaria.

Ma la liberalizzazione non deve trasformarsi in automatismo assunzionale

Il rischio opposto è altrettanto evidente: eliminare il limite storico potrebbe indurre a pensare:

“Se non devo più rispettare la media 2011-2013, posso aumentare liberamente la spesa.”

Questa conclusione sarebbe errata; l’art. 33 resta il principale argine finanziario.

Inoltre, l’assunzione deve essere coerente con:

- fabbisogno organizzativo;
- PIAO;
- equilibrio di bilancio;
- sostenibilità pluriennale;
- dotazione organica/fabbisogno;
- disponibilità finanziaria;
- rispetto delle procedure di reclutamento;
- eventuali specifici vincoli di settore.

La logica corretta non è: “**posso spendere di più, quindi assumo**” ma: “**posso sostenere finanziariamente una maggiore spesa e dimostro che quella spesa è necessaria per assicurare i servizi**”.

Il ruolo del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO)

La nuova disciplina rafforza indirettamente l’importanza del **PIAO**: se viene meno un limite numerico storico, diventa ancora più importante motivare la scelta organizzativa.

Il PIAO non dovrebbe essere considerato un semplice documento formale: dovrebbe diventare lo strumento nel quale l’ente dimostra:

1. quali servizi devono essere garantiti;
2. quali sono le carenze di personale;
3. quali competenze sono necessarie;
4. quali pensionamenti/cessazioni sono previste;
5. quali nuove assunzioni sono necessarie;
6. quale impatto finanziario avranno;
7. perché la nuova struttura è sostenibile.

La programmazione del personale deve quindi diventare sempre più **qualitativa**, oltre che quantitativa.

Scheda riassuntiva n. 1 – La riforma in dieci punti

Numero Questione	Risposte
1. Qual è la norma principale?	Art. 2, comma 1, decreto-legge 144/2026
2. Cosa viene escluso?	Commi 557, 557-quater e 562 legge 296/2006
3. Per chi?	Amministrazioni soggette all’art. 33 del decreto-legge 33/2019
4. Il limite storico 2011-2013 continua?	No, per effetto della non applicazione del comma 557-quater
5. L’art. 33 viene eliminato?	No
6. Il rapporto spesa/entrate continua?	Si
7. Il bilancio deve restare equilibrato?	Si
8. Il PIAO resta necessario?	Si
9. Si può assumere senza programmazione?	No

10. La riforma equivale a libertà assoluta di spesa?

No

Scheda riassuntiva n. 2 – Prima e dopo

PRIMA

Fabbisogno di personale

?

Capacità assunzionale ex art. 33

?

Verifica limite complessivo L. 296/2006

?

Verifica media 2011-2013

?

Programmazione

?

Assunzione

DOPO

Fabbisogno di personale

?

Capacità assunzionale ex art. 33

?

Sostenibilità finanziaria

?

Equilibrio pluriennale

?

PIAO

?

Assunzione

Il sistema diventa pertanto più lineare.

Tabella operativa per il responsabile del personale

Fase verifica	Esito
1. L'ente rientra nell'art. 33?	Sì/No
2. Qual è la disciplina applicabile?	Regione/Comune/Provincia/Città metropolitana
3. Calcolo rapporto spesa/entrate	Percentuale
4. Individuazione fascia/valore soglia	Conforme/Non conforme
5. Verifica equilibrio finanziario	Conforme/Non conforme
6. Individuazione fabbisogni	Necessità organizzativa
7. Inserimento nel PIAO	Sì/No
8. Verifica procedure di reclutamento	Conforme/Non conforme
9. Verifica ulteriori vincoli	Conforme/Non conforme
10. Adozione atto assunzionale	Possibile/Non possibile

L'art. 97 della Costituzione impone alla pubblica amministrazione i principi di buon andamento e imparzialità; la gestione del personale deve pertanto trovare un equilibrio tra due esigenze apparentemente contrapposte: **contenimento della spesa e adeguatezza dell'organizzazione**.

Un'amministrazione che risparmia sul personale ma non riesce a garantire:

- tempi amministrativi;
- servizi sociali;
- manutenzione;
- gestione finanziaria;
- progettazione;
- riscossione;
- controllo del territorio;

potrebbe essere formalmente virtuosa sul piano finanziario ma inefficiente sul piano amministrativo.

La riforma del 2026 sembra muoversi proprio nella direzione di una maggiore responsabilizzazione degli enti.

Un'osservazione: dal “quanto posso spendere?” al “perché devo spendere?”

La vera innovazione culturale della norma, a sommosso parere, non sta soltanto nella rimozione di un limite; sta nel cambio della domanda che l'amministratore e il dirigente dovrebbero porsi.

Il vecchio approccio induceva spesso a chiedersi: **“Quanto posso spendere per non superare il limite?”**

Il nuovo sistema dovrebbe portare a chiedersi: **“Quale struttura organizzativa serve realmente per garantire i servizi e quanto costa sostenerla nel medio periodo?”**

E' una differenza sostanziale: nel primo caso il limite è il punto di partenza; nel secondo caso il **fabbisogno amministrativo** diventa il punto di partenza.

Un possibile rischio: la crescita incontrollata della spesa

Ogni maggiore autonomia comporta una maggiore responsabilità; se l'ente interpreta la riforma come una semplice autorizzazione ad aumentare gli organici, possono verificarsi:

- crescita della spesa rigida;
- riduzione degli spazi finanziari futuri;
- aumento della spesa corrente;
- difficoltà in caso di diminuzione delle entrate;
- progressiva compressione degli investimenti.

La spesa di personale ha infatti una caratteristica particolare: una volta assunto il dipendente, il relativo costo tende a diventare strutturale.

Per questa ragione la vera sostenibilità non dovrebbe essere valutata soltanto sull'esercizio corrente, ma su un orizzonte pluriennale.

L'eliminazione del limite storico non dovrebbe comunque comportare l'abbandono del principio di prudenza. Un ente dovrebbe effettuare almeno tre simulazioni:

Scenario A – prudenziale

Entrate correnti stabili o in diminuzione.

Scenario B – tendenziale

Entrate coerenti con l'andamento storico.

Scenario C – espansivo

Entrate in crescita e maggiore capacità di investimento.

Una scelta assunzionale dovrebbe risultare sostenibile almeno nello scenario tendenziale e, per quanto possibile, anche in quello prudenziale.

Esempio di simulazione pluriennale

Supponiamo che un comune valuti l'assunzione di 10 dipendenti.

Costo medio complessivo per unità: € 40.000 annui.

Costo aggiuntivo: $10 \times 40.000 = € 400.000$

Impatto: Anno Maggiore Spesa

2027: € 400.000

2028: € 400.000

2029: € 400.000

2030: € 400.000

2031: € 400.000

Su cinque anni: $400.000 \times 5 = € 2.000.000$

La decisione non dovrebbe quindi essere valutata soltanto sulla disponibilità finanziaria dell'anno di assunzione. Il vero costo decisionale è **pluriennale**.

Il nuovo ruolo del responsabile finanziario

La riforma aumenta, a nostro parere, l'importanza della collaborazione tra:

- responsabile del personale;
- responsabile finanziario;
- segretario comunale;
- organo politico;
- organo di revisione.

Il personale non può più essere considerato una materia separata dalla programmazione finanziaria.

Modello virtuoso

Responsabile personale ? individua il fabbisogno

Responsabile finanziario ? verifica sostenibilità

Segretario ? verifica coerenza giuridico-amministrativa

Giunta ? definisce indirizzo organizzativo

Revisore ? svolge le verifiche previste dall'ordinamento

PIAO ? rende organica la programmazione.

Una check-list pratico-operativa

Prima di procedere a una nuova assunzione, l'ente dovrebbe verificare:

1. appartenenza al perimetro dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019;
2. disciplina specifica applicabile all'ente;
3. ultimo rendiconto approvato;
4. media delle entrate correnti;
5. spesa di personale secondo le definizioni normative;
6. rapporto spesa/entrate;
7. valore soglia applicabile;
8. eventuale spazio assunzionale;
9. equilibrio pluriennale;
10. effettivo fabbisogno organizzativo;
11. coerenza con il PIAO;

12. disponibilità finanziaria;
13. eventuali vincoli specifici;
14. corretta procedura di reclutamento;
15. copertura finanziaria pluriennale;
16. eventuali verifiche dell'organo di revisione.

Cosa non cambia con il D.L. n. 144/2026

E' importante evitare interpretazioni eccessivamente estensive; l'art. 2, comma 1, **non determina**:

1. la cancellazione dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019;
2. la cancellazione del principio di sostenibilità finanziaria;
3. la possibilità di assumere senza una programmazione del fabbisogno;
4. la possibilità di prescindere dal PIAO;
5. la possibilità di ignorare gli equilibri di bilancio;
6. la possibilità di creare posti di lavoro senza effettive esigenze organizzative;
7. l'abrogazione generale di ogni vincolo sulla spesa di personale.

La norma è quindi una **semplificazione strutturale**, non una liberalizzazione indiscriminata.

Il rapporto con le Province e le Città metropolitane

L'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 non riguarda soltanto i comuni; il comma 1-bis ha esteso il modello di sostenibilità finanziaria alle province e alle città metropolitane.

Per tali enti il sistema è stato attuato dal D.M. 11 gennaio 2022, che ha individuato i valori soglia del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

La portata dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026 deve quindi essere letta in collegamento con il **perimetro soggettivo effettivamente ricompreso nella disciplina dell'art. 33**, evitando di applicare automaticamente la norma a soggetti che ne siano estranei.

La ratio della disposizione

La *ratio* dell'intervento può essere ricondotta a tre esigenze.

A. Semplificazione

Eliminare la sovrapposizione di diversi limiti.

B. Autonomia

Consentire agli enti di adeguare maggiormente la struttura amministrativa alle proprie esigenze.

C. Responsabilizzazione

Spostare il controllo dal parametro storico alla sostenibilità finanziaria.

La relazione logica diventa:

maggiore autonomia

?

maggiore responsabilità

?

maggiore necessità di programmazione

Tabella di sintesi: vantaggi e svantaggi

Vantaggi

Eliminazione di un vincolo storico
Maggiore autonomia organizzativa
Maggiore coerenza con l'art. 33

Svantaggi

Possibile crescita della spesa
Rischio di assunzioni non necessarie
Maggiore complessità delle valutazioni finanziarie

Superamento della duplicazione dei vincoli	Necessità di maggiore controllo pluriennale
Possibilità di rafforzare servizi essenziali	Rischio di irrigidimento della spesa corrente
Programmazione più aderente alle reali esigenze	Necessità di una motivazione organizzativa più solida

Un esempio concreto di riorganizzazione

Si immagina un comune con:

- ufficio tecnico sottodimensionato;
- numerosi procedimenti edilizi;
- elevato volume di opere pubbliche;
- progetti finanziati;
- pensionamenti programmati;
- capacità finanziaria compatibile con un incremento della spesa.

La vecchia impostazione avrebbe potuto indurre l'ente a rinviare alcune assunzioni per il solo superamento del parametro storico.

Il nuovo sistema consente di valutare la questione sotto un'altra prospettiva.

Il comune potrebbe dimostrare:

1. carenza quantitativa di personale;
2. aumento dei procedimenti;
3. aumento delle risorse da gestire;
4. necessità di competenze tecniche;
5. sostenibilità finanziaria;
6. beneficio atteso per la qualità dei servizi.

L'assunzione non sarebbe quindi motivata dalla semplice disponibilità di spazio finanziario, ma dalla **necessità amministrativa di utilizzare efficacemente le risorse disponibili.**

La prospettiva manageriale

La riforma introduce indirettamente una concezione più manageriale della pubblica amministrazione. Il personale non è soltanto una voce di costo.

E' anche:

- capacità progettuale;
- capacità di spesa;
- capacità di riscossione;
- capacità amministrativa;
- presidio della legalità;
- qualità dei servizi.

Un ente che dispone di importanti risorse finanziarie ma non possiede personale sufficiente può trovarsi nell'impossibilità di trasformare le risorse in servizi concreti.

Da questo punto di vista, una spesa di personale adeguatamente programmata può rappresentare non un costo improduttivo, ma un **investimento sulla capacità amministrativa.**

La possibile evoluzione futura

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 144/2026 potrebbe rappresentare una tappa di un percorso più ampio.

E' possibile individuare una sequenza storica:

Prima fase

Controllo della spesa

?

Seconda fase

Turn over

?

Terza fase

Sostenibilità finanziaria

?

Quarta fase

Autonomia organizzativa + responsabilizzazione

La sfida futura potrebbe essere quella di collegare sempre più strettamente: **spesa di personale ? risultati ? servizi ? performance ? sostenibilità.**

Osservazioni conclusive

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, rappresenta un intervento di particolare rilevanza nel sistema della finanza e dell'organizzazione degli enti territoriali.

La norma dispone che alle amministrazioni soggette alla disciplina dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 non si applichino più i commi 557, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

La conseguenza più importante è il superamento del **vincolo storico di contenimento della spesa di personale** fondato sulla media 2011-2013 o, nei casi previsti, sul parametro del 2008.

Non viene però eliminato il controllo sulla spesa: al contrario, il sistema viene ricondotto maggiormente al principio della **sostenibilità finanziaria**.

La domanda centrale diventa quindi: **non più soltanto “quanto personale posso assumere?”, ma “quale personale mi serve e posso sostenere finanziariamente nel medio-lungo periodo?”**

Questa trasformazione può produrre effetti positivi soprattutto per gli enti che dispongono di buone condizioni finanziarie ma che, per effetto di parametri storici ormai poco rappresentativi, incontravano difficoltà nel rafforzare la propria struttura amministrativa.

Tuttavia, la maggiore libertà richiede maggiore responsabilità; l'eliminazione del limite storico non deve diventare una corsa all'aumento degli organici. Deve diventare l'occasione per costruire una **programmazione del personale fondata sui fabbisogni reali, sulla sostenibilità finanziaria e sulla qualità dei servizi.**

In questa prospettiva, il decreto-legge n. 144/2026 non dovrebbe essere letto semplicemente come una norma che **“toglie un vincolo”**.

Più correttamente, dovrebbe essere letto come una norma che **sposta il baricentro del controllo: dal passato al futuro, dalla spesa storica alla sostenibilità, dal semplice contenimento alla responsabilità organizzativa.**

Ed è proprio questa, probabilmente, la chiave di lettura più interessante della riforma.

TAG: *Spesa pubblica, personale lavorativo, enti pubblici*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.