Oltre il turn-over: la capacità assunzionale degli enti locali tra sostenibilità finanziaria, autonomia organizzativa e garanzia dei servizi pubblici. Riflessioni a margine della deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, n. 141/2026/PAR.

Abstract

La deliberazione n. 141/2026/PAR della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, offre l'occasione per tornare su uno dei temi più delicati dell'ordinamento degli enti locali: la determinazione della capacità assunzionale e il rapporto tra cessazioni dal servizio, sostenibilità finanziaria e programmazione del personale.

La questione centrale è rappresentata dal definitivo superamento dell'idea che il risparmio derivante dalla cessazione di un rapporto di lavoro costituisca, di per sé, una disponibilità assunzionale immediatamente utilizzabile. Nel modello introdotto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, la possibilità di assumere deve essere ricondotta alla capacità finanziaria dell'ente, misurata attraverso il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

La soluzione interpretativa presenta indubbi elementi di coerenza con la disciplina di coordinamento della finanza pubblica, ma solleva anche interrogativi circa il rischio che il vincolo finanziario finisca per comprimere eccessivamente l'autonomia organizzativa degli enti locali e la loro capacità di assicurare servizi pubblici adeguati.

Il contributo esamina la questione in chiave sistematica e critica, soffermandosi sulle implicazioni applicative per i piccoli Comuni, sul ruolo della programmazione integrata, sulla natura della capacità assunzionale e sui possibili profili di responsabilità amministrativo-contabile.

1. La questione giuridica: può la cessazione del dipendente generare un diritto alla sostituzione?

La deliberazione n. 141/2026/PAR si colloca all'interno di un processo di progressiva trasformazione dei criteri che regolano il reclutamento del personale negli enti locali.

Per lungo tempo, il sistema delle assunzioni pubbliche è stato caratterizzato da una logica sostanzialmente sostitutiva: la cessazione di un dipendente determinava, entro percentuali e limiti normativamente stabiliti, la possibilità di procedere a una nuova assunzione.

Il turn-over rappresentava, in questa prospettiva, il principale strumento di regolazione del ricambio generazionale e professionale delle amministrazioni.

L'introduzione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 ha modificato profondamente questa impostazione.

Il legislatore ha progressivamente spostato il baricentro della disciplina dalla quantità di personale cessato alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

La questione affrontata dalla Corte siciliana può essere sintetizzata in un interrogativo: un Comune che registra una cessazione dal servizio può utilizzare il risparmio conseguente per procedere alla sostituzione del dipendente, indipendentemente dalla propria collocazione rispetto ai valori soglia?

La risposta è negativa.

Il risparmio derivante dalla cessazione costituisce un elemento della gestione finanziaria, ma non equivale automaticamente a capacità assunzionale.

Questa conclusione merita di essere approfondita perché consente di distinguere due istituti che, nella prassi amministrativa, sono spesso impropriamente sovrapposti:

- il risparmio di spesa derivante dalla cessazione di un rapporto di lavoro;
- la facoltà giuridica di procedere a una nuova assunzione.

Il primo è un effetto contabile della cessazione; il secondo è una facoltà amministrativa subordinata alla verifica delle condizioni previste dall'ordinamento.

La distinzione costituisce il punto di partenza per una corretta interpretazione della disciplina.

2. La natura della capacità assunzionale nel nuovo modello ordinamentale

La riforma introdotta dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ha segnato il passaggio da un sistema di autorizzazione delle assunzioni fondato prevalentemente sul turn-over a un modello nel quale la capacità assunzionale viene determinata in funzione della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

L'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 ha infatti previsto che i Comuni possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore al valore soglia definito dal decreto ministeriale attuativo.

Il D.M. 17 marzo 2020 ha dato attuazione alla disposizione, individuando i valori soglia differenziati per fascia demografica e disciplinando le modalità di calcolo della capacità assunzionale.

La riforma presenta una precisa ratio: consentire agli enti che dispongono di una situazione finanziaria equilibrata di rafforzare la propria struttura organizzativa, superando i limiti rigidi del precedente sistema, senza compromettere la sostenibilità della spesa pubblica.

È importante osservare che il legislatore non ha semplicemente sostituito un parametro numerico con un altro parametro numerico: ha modificato la stessa logica giuridica sottostante alla facoltà di assumere.

Nel sistema del turn-over, la possibilità di assumere era correlata, entro determinate percentuali, alla spesa del personale cessato.

Nel sistema della sostenibilità finanziaria, la possibilità di assumere dipende dalla situazione economico-finanziaria complessiva dell'ente.

La differenza è rilevante anche sotto il profilo della qualificazione giuridica della facoltà assunzionale.

La cessazione del dipendente non costituisce più la fonte autonoma della capacità di reclutamento; essa rappresenta un fatto gestionale che può incidere sulla spesa di personale, ma non determina automaticamente la nascita di una nuova facoltà assunzionale.

2.1. Le tre fasce finanziarie e le diverse conseguenze assunzionali

Il decreto ministeriale distingue tre situazioni.

Collocazione finanziaria	Regime assunzionale
Sotto il primo valore soglia	Possibilità di incrementare la spesa di personale nei limiti e secondo le condizioni previste
Tra i due valori soglia	Possibilità di assumere nel rispetto del valore soglia e della sostenibilità finanziaria
Sopra il secondo valore soglia	Obbligo di adottare un percorso di graduale riduzione del rapporto

La classificazione non ha una funzione meramente descrittiva, determina il diverso regime giuridico cui l'amministrazione deve attenersi nella programmazione delle assunzioni.

La deliberazione siciliana si concentra, in particolare, sulla condizione dei Comuni collocati nelle fasce virtuosa e intermedia, chiarendo che le cessazioni non possono essere utilizzate come fonte autonoma e aggiuntiva di capacità assunzionale.

Il principio è particolarmente significativo perché impedisce di sommare impropriamente due differenti criteri di calcolo: quello fondato sulla sostenibilità finanziaria e quello fondato sul turn-over.

In altri termini, il Comune non può utilizzare il sistema della sostenibilità finanziaria per determinare una prima capacità assunzionale e aggiungervi, successivamente, le risorse derivanti dalle cessazioni, come se si trattasse di un ulteriore contingente disponibile.
Una simile operazione determinerebbe una duplicazione della capacità assunzionale non consentita dal modello normativo.

2.2. Il superamento del turn-over non comporta l'irrilevanza delle cessazioni

È opportuno, tuttavia, evitare una lettura eccessivamente estensiva della pronuncia; la deliberazione non afferma che le cessazioni siano giuridicamente irrilevanti; afferma, più precisamente, che esse non costituiscono una fonte autonoma e aggiuntiva di capacità assunzionale per gli enti soggetti al regime dell'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019.
La cessazione continua a produrre effetti sulla consistenza della spesa di personale e può concorrere a determinare una situazione finanziaria più favorevole.
Ciò che viene meno è l'automatismo tra risparmio di spesa e diritto alla sostituzione.
Questa distinzione consente di comprendere anche il rapporto tra la deliberazione n. 141/2026/PAR e i precedenti orientamenti della magistratura contabile.
La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 112/2020/PAR, aveva già chiarito che gli enti soggetti al nuovo regime non potevano utilizzare il turn-over dell'anno in corso come autonomo criterio di reclutamento.
Successivamente, con la deliberazione n. 167/2021/PAR, la medesima Sezione aveva precisato che la sostituzione di un dipendente cessato nel corso del medesimo esercizio poteva comunque risultare ammissibile, purché compatibile con la sostenibilità finanziaria complessiva dell'ente.
La pronuncia siciliana si inserisce in questo percorso interpretativo, confermando che il problema non è la sostituzione in sé, ma la sua compatibilità con il nuovo sistema di determinazione della capacità assunzionale.

3. Il punto centrale della deliberazione: la sostenibilità finanziaria a regime

Il profilo di maggiore interesse della deliberazione n. 141/2026/PAR riguarda la necessità di verificare la sostenibilità finanziaria delle assunzioni anche in una prospettiva pluriennale.
La questione assume particolare rilievo perché il costo del personale presenta una caratteristica strutturale: una volta instaurato il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, la relativa spesa tende a permanere negli esercizi successivi.
L'assunzione non determina, dunque, un impegno finanziario limitato all'esercizio nel quale viene effettuata; produce un effetto destinato a incidere stabilmente sulla gestione corrente.
Ne consegue che il rispetto del valore soglia calcolato sull'ultimo rendiconto approvato costituisce una condizione necessaria, ma non esaurisce la valutazione di sostenibilità.
Occorre verificare anche se il nuovo costo sia compatibile con gli equilibri finanziari degli esercizi successivi.
Questa impostazione trova un solido fondamento nella stessa formulazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, che subordina la facoltà assunzionale al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.
La sostenibilità, pertanto, non può essere intesa come una fotografia statica della situazione finanziaria dell'ente; deve essere considerata una condizione dinamica, da verificare anche alla luce degli effetti futuri delle decisioni assunzionali.

3.1. La differenza tra capienza formale e sostenibilità effettiva

La questione può essere illustrata attraverso un esempio.
Si immagini un Comune che, sulla base dell'ultimo rendiconto approvato, presenti un rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti inferiore al valore soglia previsto per la propria fascia demografica.

In astratto, il Comune potrebbe disporre di uno spazio assunzionale.
Tuttavia, nell'esercizio successivo, potrebbero verificarsi:

- una riduzione significativa delle entrate correnti;
- un incremento delle spese per servizi essenziali;
- una contrazione dei trasferimenti;
- un peggioramento della riscossione delle entrate proprie;
- l'emersione di nuove passività;
- l'incremento di altre componenti della spesa di personale.

In una simile situazione, l'assunzione potrebbe risultare formalmente compatibile con il rapporto calcolato sul rendiconto precedente, ma compromettere gli equilibri futuri.
La valutazione prospettica serve proprio a evitare che la facoltà assunzionale venga esercitata sulla base di una capacità finanziaria soltanto apparente o contingente.
La Corte, sotto questo profilo, valorizza una concezione sostanziale della sostenibilità finanziaria.
Non basta che il numero sia formalmente corretto: occorre che la decisione amministrativa sia economicamente sostenibile.

4. Il rendiconto approvato come parametro legale e il problema del disallineamento temporale

Un ulteriore aspetto merita attenzione: il rapporto tra il carattere storico dei dati contabili utilizzati per il calcolo della capacità assunzionale e la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria futura.
Il D.M. 17 marzo 2020 individua precisi criteri per la determinazione del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.
In particolare, il calcolo si fonda:

- sulla spesa complessiva di personale risultante dall'ultimo rendiconto approvato;
- sulla media degli accertamenti di competenza delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati;
- sulla detrazione dal denominatore del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata dalla normativa.

Il legislatore ha così individuato un criterio oggettivo, verificabile e tendenzialmente omogeneo per tutte le amministrazioni.
Tale scelta risponde a un'esigenza di certezza del diritto: la capacità assunzionale non può dipendere da valutazioni discrezionali o da previsioni finanziarie costruite unilateralmente dall'ente.
Tuttavia, il ricorso a dati consuntivi determina inevitabilmente un disallineamento temporale: la capacità assunzionale viene infatti determinata sulla base di una situazione finanziaria già verificatasi, mentre l'assunzione produce effetti economici nel presente e nel futuro.
Si determina così una possibile divergenza tra:

- la capacità assunzionale risultante dai dati storici;
- la reale capacità dell'ente di sostenere il costo della nuova assunzione;
- la situazione finanziaria prevedibile negli esercizi successivi.

A mio avviso, questo è uno dei profili più delicati dell'intera disciplina.

4.1. La necessità di una valutazione sostanziale delle entrate

La media delle entrate correnti costituisce un parametro normativamente predeterminato, ma non necessariamente rappresenta, da sola, la capacità effettiva dell'ente di finanziare nuove spese permanenti.
Un Comune potrebbe presentare entrate correnti elevate, ma caratterizzate da livelli di riscossione particolarmente bassi.
Potrebbe inoltre beneficiare di entrate straordinarie o di condizioni economiche non destinate a ripetersi.

La presenza del fondo crediti di dubbia esigibilità nel meccanismo di calcolo costituisce certamente un correttivo importante, ma non elimina ogni possibile criticità.
Occorre quindi distinguere tra il parametro legale utilizzato per determinare il valore soglia e l'analisi economico-finanziaria necessaria per assumere una decisione responsabile.
Il primo non è liberamente modificabile dall'amministrazione; la seconda rappresenta un dovere di prudente programmazione.
Ne deriva che un ente può risultare formalmente virtuoso ai fini del calcolo della capacità assunzionale, ma dover comunque rinunciare a un'assunzione quando una seria analisi prospettica evidenzi il rischio di compromettere gli equilibri finanziari.
È questa, a mio avviso, una delle indicazioni più importanti da ricavare dalla deliberazione.

5. Il rapporto tra sostenibilità finanziaria e autonomia organizzativa: una questione costituzionale

La disciplina della capacità assunzionale pone una questione che non può essere risolta esclusivamente attraverso il diritto contabile.
Essa coinvolge direttamente il rapporto tra autonomia organizzativa degli enti locali e coordinamento della finanza pubblica; l'art. 114 Cost. riconosce i Comuni quali enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni; l'art. 118 Cost. valorizza il principio di sussidiarietà nell'attribuzione delle funzioni amministrative; l'art. 97 Cost. impone che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione; l'art. 81 Cost., a sua volta, impone il rispetto dell'equilibrio di bilancio.
Queste disposizioni devono essere interpretate in maniera coordinata: non sarebbe corretto sostenere che l'autonomia organizzativa degli enti locali possa giustificare assunzioni non sostenibili finanziariamente; ma sarebbe altrettanto riduttivo ritenere che il rispetto dei parametri finanziari costituisca l'unico obiettivo dell'organizzazione amministrativa.
La capacità finanziaria deve essere funzionale alla capacità amministrativa; non può diventare un parametro autoreferenziale, del tutto scollegato dalle funzioni che l'ente è chiamato a esercitare.

5.1. Il principio di buon andamento e la necessità di disporre di personale adeguato

Il buon andamento dell'amministrazione non coincide con il mero contenimento della spesa.
Un'amministrazione è efficiente quando riesce a esercitare le proprie funzioni con adeguate risorse umane, finanziarie e strumentali; il personale costituisce una componente essenziale di tale capacità.
La cessazione di un dipendente può determinare conseguenze molto diverse a seconda delle dimensioni e della struttura organizzativa dell'ente: in un Comune di grandi dimensioni, la cessazione di un dipendente può essere assorbita attraverso una diversa distribuzione delle attività; in un Comune di ridotte dimensioni, la cessazione dell'unico dipendente in possesso di determinate competenze può compromettere l'intera funzionalità di un servizio.
Si pensi:

- al responsabile o all'unico istruttore dell'ufficio tecnico;
- al personale addetto alla gestione finanziaria e tributaria;
- al personale dell'ufficio contratti e appalti;
- agli operatori dei servizi sociali;
- al personale addetto alla gestione informatica e alla digitalizzazione.

In questi casi, l'impossibilità di procedere alla sostituzione può determinare un effetto organizzativo sproporzionato rispetto al risparmio di spesa conseguito.
La questione non consiste nel riconoscere un diritto incondizionato alla sostituzione, che sarebbe incompatibile con la disciplina finanziaria: consiste nel riconoscere che la programmazione assunzionale deve tenere conto della rilevanza funzionale delle professionalità mancanti.

Il legislatore, attraverso il sistema della sostenibilità finanziaria, ha inteso consentire agli enti di organizzare autonomamente le proprie politiche assunzionali entro limiti finanziari predeterminati.
Questa autonomia deve essere esercitata in modo responsabile, ma non può essere svuotata della sua dimensione organizzativa.

5.2. Il particolare problema dei piccoli Comuni

La questione assume una dimensione ancora più significativa per i piccoli Comuni; in queste realtà, la struttura amministrativa è spesso caratterizzata da un numero limitato di dipendenti e da una concentrazione di competenze in capo a poche professionalità.
La cessazione di una sola unità può comportare:

- l'impossibilità di assicurare la continuità di determinati procedimenti;
- l'accumulo di arretrato amministrativo;
- il ricorso sistematico a incarichi esterni;
- l'aumento dei costi per servizi e consulenze;
- la difficoltà di rispettare i termini procedimentali;
- la riduzione della capacità di progettazione e gestione degli investimenti.

Si può verificare, quindi, una situazione paradossale: l'ente consegue un risparmio sul personale, ma deve sostenere costi aggiuntivi per assicurare lo svolgimento delle medesime attività.
Il risparmio apparente rischia così di tradursi in un aggravio complessivo della spesa pubblica.
Questo fenomeno suggerisce una riflessione più generale: la sostenibilità finanziaria delle assunzioni dovrebbe essere letta anche in relazione ai costi indiretti derivanti dalla mancata disponibilità di personale.
Naturalmente, tali costi indiretti non possono essere utilizzati per alterare il calcolo normativo della capacità assunzionale.
Possono però assumere rilievo nella valutazione organizzativa e nella scelta delle modalità con cui garantire i servizi.

6. La sostituzione del personale cessato nel corso del medesimo esercizio: la corretta interpretazione

Uno dei passaggi più importanti della deliberazione riguarda la possibilità di sostituire un dipendente cessato nel corso dello stesso esercizio finanziario.
La questione richiede una distinzione particolarmente precisa: non è corretto affermare che il nuovo sistema impedisca sempre la sostituzione del dipendente cessato nello stesso anno; la sostituzione è astrattamente ammissibile, purché rientri nella capacità assunzionale dell'ente e rispetti le condizioni di sostenibilità finanziaria.
La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 167/2021/PAR, aveva già chiarito questo aspetto.
La deliberazione siciliana n. 141/2026/PAR si colloca nel solco di tale orientamento.
La distinzione può essere rappresentata attraverso due ipotesi.
Prima ipotesi: sostituzione fondata esclusivamente sulla cessazione.
Il Comune registra la cessazione di un dipendente e ritiene di poter utilizzare automaticamente il relativo risparmio per procedere a una nuova assunzione.
Questa impostazione **non è conforme** al nuovo sistema.
Seconda ipotesi: sostituzione inserita nella capacità assunzionale complessiva.
Il Comune registra la cessazione, verifica la propria collocazione rispetto al valore soglia, determina la capacità assunzionale e accerta che la **nuova assunzione sia compatibile** con la sostenibilità finanziaria a regime.
In questo caso, la sostituzione può risultare legittima.
La differenza non è soltanto terminologica.

Nel primo caso, la cessazione viene considerata la fonte della facoltà di assumere; nel secondo, la cessazione rappresenta un elemento della **situazione finanziaria complessiva**, mentre il titolo giuridico per assumere deriva dalla disciplina della capacità assunzionale.

6.1. La questione della spesa non utilizzata e dei risparmi derivanti dalle cessazioni

Merita attenzione anche la distinzione tra la capacità assunzionale determinata attraverso il nuovo sistema e i risparmi derivanti dalle cessazioni.
Non è possibile ricostruire automaticamente il vecchio meccanismo del turn-over sotto forma di risorse aggiuntive da sommare al margine assunzionale calcolato secondo il D.M. 17 marzo 2020.
La cessazione produce una riduzione della spesa, che può incidere sul rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti; la facoltà di assumere rimane soggetta alla disciplina speciale introdotta dall'art. 33.
È proprio questa la ragione per cui l'amministrazione deve evitare di costruire la propria programmazione su due distinti plafond assunzionali, uno fondato sul valore soglia e l'altro sulle cessazioni.
Una simile impostazione rischierebbe di determinare un indebito ampliamento della capacità assunzionale.

7. Il coordinamento con la programmazione del personale: PIAO, DUP e bilancio

La deliberazione n. 141/2026/PAR non può essere letta soltanto come una pronuncia relativa al calcolo della capacità assunzionale.
Essa presenta implicazioni significative anche per la programmazione amministrativa.
La disciplina del PIAO ha progressivamente rafforzato l'esigenza di integrare le diverse dimensioni della programmazione pubblica.
La programmazione del personale non può essere considerata un documento separato dalla programmazione finanziaria; deve essere coerente con gli obiettivi strategici dell'ente, con la disponibilità delle risorse e con gli equilibri di bilancio.
Il riferimento normativo è costituito, in particolare, dall'art. 6 del decreto-legge n. 80/2021 e dal d.P.R. n. 81/2022.
La programmazione assunzionale deve quindi inserirsi in un processo che tenga conto contemporaneamente:

- delle esigenze organizzative;
- delle competenze professionali necessarie;
- della capacità assunzionale;
- della sostenibilità finanziaria pluriennale;
- degli obiettivi di performance;
- delle priorità strategiche dell'amministrazione.

Il PIAO non può diventare uno strumento attraverso il quale si cristallizzano scelte assunzionali non adeguatamente supportate dal punto di vista finanziario.
Allo stesso tempo, la verifica finanziaria non può essere svolta in modo avulso dalle esigenze organizzative.

7.1. Il ruolo del responsabile finanziario e del responsabile del personale

La corretta applicazione della disciplina richiede un'attività istruttoria coordinata; il responsabile del personale deve individuare le esigenze organizzative, valutare i profili professionali necessari e verificare la coerenza delle assunzioni con la programmazione; il responsabile finanziario deve concorrere alla verifica della capacità assunzionale e della sostenibilità della spesa, con particolare attenzione agli effetti sugli equilibri pluriennali; il revisore dei conti svolge le funzioni di controllo e di verifica previste dall'ordinamento, anche con riferimento agli adempimenti connessi alla programmazione del fabbisogno di personale.

Il segretario comunale, nell'ambito delle proprie attribuzioni, assicura il supporto giuridico-amministrativo e contribuisce alla coerenza complessiva dell'azione amministrativa.
È importante precisare che queste competenze non possono essere confuse: la responsabilità della decisione assunzionale rimane in capo agli organi e ai soggetti competenti secondo la ripartizione delle funzioni tra indirizzo politico e gestione amministrativa.
La verifica finanziaria, tuttavia, deve essere effettiva e documentata e non può essere sostituita da un generico richiamo alla presenza di risorse nel bilancio.

8. Il superamento dei limiti storici di spesa: una maggiore libertà o una maggiore responsabilità?
Uno dei passaggi più significativi del ragionamento sviluppato dalla Corte riguarda il rapporto tra il nuovo sistema della sostenibilità finanziaria e i precedenti limiti di spesa previsti dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006 e dal comma 562 per gli enti soggetti a quest'ultima disposizione.
La questione è importante perché il passaggio al nuovo modello non deve essere interpretato come una semplice liberalizzazione delle assunzioni.
Il superamento dei precedenti limiti, nei termini in cui opera il regime speciale dell'art. 33, non significa che l'ente possa assumere senza ulteriori vincoli; significa piuttosto che il controllo della spesa di personale viene ricondotto al nuovo parametro della sostenibilità finanziaria, con le condizioni e le modalità previste dalla normativa.
Si assiste, quindi, a una trasformazione della natura del controllo; il precedente sistema era caratterizzato da limiti quantitativi riferiti alla spesa storica; il nuovo sistema richiede una valutazione della capacità finanziaria complessiva dell'ente e della sua evoluzione nel tempo.
La maggiore flessibilità riconosciuta alle amministrazioni comporta, conseguentemente, una maggiore responsabilità nella programmazione: non si tratta di una contraddizione, ma di un preciso rapporto tra autonomia e responsabilità.
Più l'ordinamento riconosce all'ente la possibilità di determinare autonomamente il proprio fabbisogno di personale, più diventa necessario che tale scelta sia supportata da una seria istruttoria finanziaria.

8.1. La sostenibilità come limite sostanziale e non meramente formale
A mio avviso, la pronuncia contribuisce a rafforzare una concezione sostanziale del controllo finanziario.
Il rispetto del valore soglia non deve diventare un adempimento puramente matematico.
La decisione di assumere deve essere valutata anche alla luce delle conseguenze che produce sulla gestione futura.
Questo significa che un Comune non dovrebbe limitarsi ad affermare che la nuova assunzione non determina il superamento del valore soglia; dovrebbe anche dimostrare che la relativa spesa è compatibile con gli equilibri finanziari degli esercizi successivi.
In tale prospettiva, la sostenibilità finanziaria diventa un criterio di responsabilizzazione dell'amministrazione.
Non è sufficiente poter assumere: occorre poter mantenere nel tempo l'impegno finanziario assunto.

9. Le implicazioni in materia di responsabilità amministrativo-contabile
Il tema della capacità assunzionale presenta evidenti connessioni con la responsabilità amministrativa.
Un'assunzione effettuata in violazione delle disposizioni che regolano la capacità assunzionale può determinare conseguenze sul piano della legittimità dell'azione amministrativa e, in presenza dei necessari presupposti, sul piano della responsabilità erariale.

Occorre, tuttavia, evitare un'equazione automatica tra violazione della disciplina assunzionale e danno erariale.
La responsabilità amministrativo-contabile non discende automaticamente dalla mera inosservanza di un parametro finanziario: è necessario accertare l'esistenza di un danno concreto e attuale, il rapporto causale con la condotta contestata e l'elemento soggettivo richiesto dalla disciplina vigente.
Assume particolare importanza, in questo contesto, la distinzione tra:

- illegittimità del provvedimento amministrativo;
- irregolarità contabile;
- violazione delle disposizioni in materia di capacità assunzionale;
- effettiva produzione di un danno erariale.

Si tratta di fattispecie che possono intersecarsi, ma che non coincidono necessariamente.

9.1. La responsabilità dei soggetti coinvolti nel procedimento

L'assunzione di personale coinvolge una pluralità di soggetti, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni: la responsabilità non può essere attribuita indistintamente a tutti coloro che hanno partecipato al procedimento; occorre verificare il ruolo effettivamente svolto da ciascun soggetto, il contenuto degli atti adottati, le competenze esercitate e il contributo causale eventualmente fornito alla produzione del danno.
Particolare attenzione deve essere riservata alla qualità dell'istruttoria; un procedimento assunzionale fondato su una verifica finanziaria incompleta, non aggiornata o meramente apparente espone l'ente a rischi che potrebbero essere evitati attraverso un adeguato coordinamento tra ufficio personale e servizio finanziario.
La deliberazione rafforza, sotto questo profilo, l'esigenza di una gestione documentata e trasparente delle decisioni assunzionali.

10. Le criticità sistematiche della disciplina: tre questioni ancora aperte

La soluzione interpretativa della Corte appare coerente con il quadro normativo, ma non elimina alcune criticità strutturali del sistema.
Ritengo che almeno **tre questioni** meritino particolare attenzione.

10.1. La difficoltà di conciliare sostenibilità finanziaria e fabbisogno effettivo

La **prima criticità** riguarda la possibile divergenza tra la capacità finanziaria di un ente e il suo effettivo fabbisogno di personale.
Un Comune può avere una situazione finanziaria che non consente ulteriori assunzioni e, contemporaneamente, una struttura amministrativa gravemente sottodimensionata.
Il sistema non prevede che le esigenze organizzative possano prevalere automaticamente sui vincoli finanziari.
Tuttavia, questa situazione pone un problema di politica legislativa: se il modello di sostenibilità finanziaria impedisce stabilmente a un ente di disporre delle professionalità necessarie per esercitare le proprie funzioni, il problema non riguarda soltanto la gestione del personale, ma anche l'effettività dell'autonomia amministrativa.
La soluzione non può essere ricercata nell'elusione dei limiti assunzionali; occorre piuttosto interrogarsi sull'opportunità di strumenti di flessibilità organizzativa, aggregazione dei servizi e cooperazione tra amministrazioni.

10.2. Il rischio di un'amministrazione formalmente virtuosa ma sostanzialmente inefficiente

La **seconda criticità** riguarda il significato stesso della virtuosità finanziaria.
Un Comune che presenta una spesa di personale contenuta rispetto alle entrate correnti può essere considerato virtuoso dal punto di vista del parametro normativo.

Ma questa virtuosità non coincide necessariamente con l'efficienza amministrativa.
Un ente potrebbe avere un rapporto finanziario particolarmente favorevole proprio perché dispone di un numero insufficiente di dipendenti.
In questa situazione, la ridotta incidenza della spesa di personale non è necessariamente il risultato di una razionalizzazione organizzativa, ma potrebbe essere il sintomo di una carenza strutturale di risorse umane.
Si pone quindi un problema di fondo: il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti misura la sostenibilità finanziaria, ma non misura direttamente la qualità dell'organizzazione.
Non misura il carico di lavoro dei dipendenti, la complessità dei procedimenti, la capacità di realizzare investimenti o il livello dei servizi erogati.
La virtuosità finanziaria e la virtuosità amministrativa sono concetti distinti; un sistema di programmazione realmente efficace dovrebbe essere in grado di considerarli entrambi.

10.3. La necessità di una maggiore attenzione alla qualità della spesa pubblica

La **terza criticità** riguarda la concezione della spesa di personale.
Il personale viene frequentemente considerato come una componente rigida e permanente della spesa corrente.
Questa impostazione è corretta sotto il profilo contabile, ma rischia di essere riduttiva sotto quello economico e amministrativo.
Il personale rappresenta anche un investimento nella capacità istituzionale dell'ente; la disponibilità di competenze tecniche, amministrative, finanziarie e digitali consente all'amministrazione di utilizzare meglio le risorse disponibili, realizzare progetti, ridurre i tempi dei procedimenti e migliorare la qualità dei servizi.
La riduzione della spesa di personale non determina necessariamente un miglioramento della gestione finanziaria complessiva; al contrario, può produrre costi indiretti, inefficienze e una minore capacità di realizzazione delle politiche pubbliche.
Da qui l'esigenza di superare una concezione puramente quantitativa della spesa per il personale.
Il vero obiettivo dovrebbe essere la qualità della spesa pubblica, non la sua riduzione indiscriminata.

11. Una possibile chiave interpretativa: la capacità assunzionale come strumento di sostenibilità dell'organizzazione

Alla luce delle considerazioni svolte, ritengo che la **deliberazione n. 141/2026/PAR** possa essere valorizzata attraverso una lettura sistematica che tenga insieme tre dimensioni.
Prima dimensione: sostenibilità finanziaria: l'ente deve rispettare il valore soglia previsto dalla normativa e dimostrare che la nuova assunzione è compatibile con gli equilibri finanziari pluriennali.
Seconda dimensione: sostenibilità organizzativa: l'assunzione deve rispondere a un'esigenza concreta, coerente con le funzioni istituzionali e con gli obiettivi organizzativi dell'amministrazione.
Terza dimensione: sostenibilità amministrativa: la decisione deve contribuire a mantenere o migliorare la capacità dell'ente di esercitare le proprie funzioni e garantire i servizi pubblici.
Queste tre dimensioni non sono alternative; devono essere considerate congiuntamente.
Il rispetto dei parametri finanziari costituisce il presupposto necessario per assumere, ma la decisione di assumere deve essere giustificata anche sul piano organizzativo.
La capacità assunzionale non dovrebbe essere intesa come una semplice disponibilità di risorse da utilizzare, ma come uno strumento attraverso il quale l'amministrazione costruisce la propria capacità istituzionale.

In questa prospettiva, il passaggio dal turn-over alla sostenibilità finanziaria può rappresentare un'occasione per superare una programmazione del personale basata sulla mera sostituzione delle unità cessate e orientarsi verso una più razionale valutazione delle professionalità necessarie.

12. Indicazioni operative: come dovrebbe comportarsi un Comune

Dall'interpretazione della deliberazione possono essere ricavati alcuni criteri applicativi utili per gli enti locali.

Questione	Regola da seguire
Cessazione di un dipendente	Non genera automaticamente capacità assunzionale
Sostituzione nello stesso anno	Ammissibile se compatibile con la capacità assunzionale
Utilizzo del turn-over	Non costituisce un plafond autonomo e aggiuntivo
Calcolo del valore soglia	Deve seguire i criteri del D.M. 17 marzo 2020
Rendiconto	Deve essere utilizzato il parametro temporalmente previsto dalla normativa
Nuova assunzione	Richiede verifica della sostenibilità anche a regime
PIAO	Deve essere coerente con la programmazione finanziaria
Monitoraggio	Deve considerare l'evoluzione degli equilibri di bilancio

Un esempio applicativo

Si consideri un Comune nel quale un dipendente cessi dal servizio nel mese di maggio 2026 e l'amministrazione intende procedere alla sua sostituzione entro il mese di ottobre dello stesso anno.
Il procedimento corretto dovrebbe articolarsi nel seguente modo:

- Verificare la fascia demografica dell'ente e il valore soglia applicabile.
- Calcolare il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti secondo il D.M. 17 marzo 2020.
- Verificare la capacità assunzionale disponibile.
- Determinare il costo effettivo della nuova assunzione, considerando anche gli oneri riflessi e gli effetti a regime.
- Verificare la compatibilità con gli equilibri finanziari degli esercizi successivi.
- Accertare la coerenza dell'assunzione con il PIAO e con gli strumenti di programmazione.
- Procedere all'adozione degli atti di competenza.

Il risparmio derivante dalla cessazione non può essere considerato autonomamente sufficiente.
Se, invece, la nuova assunzione risulta compatibile con la capacità assunzionale e con la sostenibilità finanziaria complessiva, la sostituzione può essere effettuata anche nel medesimo esercizio.
Questo esempio evidenzia la portata concreta della deliberazione.

13. Conclusioni: il rischio di confondere l'equilibrio finanziario con l'efficienza amministrativa

La deliberazione n. 141/2026/PAR della Corte dei conti siciliana costituisce un'importante occasione di chiarimento in materia di capacità assunzionale degli enti locali.
Il principio secondo cui le cessazioni dal servizio non possono essere utilizzate come fonte autonoma e aggiuntiva di capacità assunzionale rappresenta una coerente applicazione del sistema introdotto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019.
La possibilità di assumere deve essere determinata sulla base della sostenibilità finanziaria complessiva dell'ente e non attraverso una semplice operazione di compensazione tra personale cessato e personale da assumere.
Particolarmente significativa è anche l'affermazione secondo cui la sostenibilità deve essere verificata a regime, tenendo conto della natura strutturale e permanente della spesa di personale.

La pronuncia contribuisce, pertanto, a consolidare un modello di programmazione assunzionale maggiormente responsabile, nel quale la disponibilità finanziaria costituisce il presupposto per ogni scelta di reclutamento.
Tuttavia, la lettura della deliberazione non dovrebbe arrestarsi al dato contabile; occorre evitare che la sostenibilità finanziaria venga interpretata come un obiettivo autonomo, separato dalle esigenze organizzative e dalle finalità istituzionali degli enti locali.
Il problema è particolarmente evidente nei piccoli Comuni, dove la perdita anche di una sola professionalità può compromettere la continuità di servizi essenziali e determinare una progressiva perdita di capacità amministrativa.
La questione, quindi, non è se sia giusto impedire agli enti di assumere oltre le proprie possibilità finanziarie.
Su questo punto non vi sono dubbi: la spesa di personale deve essere sostenibile e gli equilibri di bilancio devono essere rispettati.
Il vero problema è comprendere se il sistema attuale riesca sempre a garantire un adeguato equilibrio tra sostenibilità finanziaria e adeguatezza organizzativa.
È proprio qui che si colloca la riflessione critica più importante: un Comune finanziariamente virtuoso ma privo delle professionalità necessarie per esercitare le proprie funzioni non è necessariamente un Comune efficiente; allo stesso modo, un'amministrazione che riduce la spesa di personale senza considerare le conseguenze organizzative di tale scelta potrebbe ottenere un miglioramento apparente dei propri indicatori finanziari, a fronte di un peggioramento concreto della qualità dei servizi.
La sostenibilità finanziaria deve quindi essere considerata una condizione necessaria dell'organizzazione amministrativa, non il suo obiettivo finale.
Il passaggio dal turn-over alla sostenibilità finanziaria non deve tradursi nel passaggio da un'amministrazione che assume in funzione delle cessazioni a un'amministrazione che rinuncia ad assumere in funzione dei soli parametri contabili.
Deve, piuttosto, rappresentare l'occasione per costruire amministrazioni capaci di programmare le risorse umane in modo razionale, sostenibile e coerente con le proprie funzioni.
In definitiva, la vera misura della virtuosità di un ente locale non dovrebbe essere soltanto la capacità di contenere la spesa di personale, ma anche quella di utilizzare responsabilmente le risorse disponibili per garantire servizi pubblici efficienti e adeguati ai bisogni della collettività.
È questa, a mio avviso, la prospettiva nella quale deve essere collocata la deliberazione n. 141/2026/PAR: la sostenibilità finanziaria non come limite fine a sé stesso, ma come condizione per una migliore organizzazione e per un'amministrazione pubblica effettivamente capace di funzionare.

14. Approfondimento operativo alla deliberazione n. 141/2026/PAR della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Sicilia

Di seguito integro il commento con una parte applicativa, pensata soprattutto per segretari comunali, responsabili del servizio finanziario, responsabili del personale, revisori dei conti e amministratori locali.
L'obiettivo è tradurre i principi della deliberazione in situazioni concrete, esempi numerici, tabelle di calcolo, schemi decisionali e modelli di istruttoria, così da comprendere come un Comune dovrebbe comportarsi quando deve sostituire un dipendente cessato oppure programmare nuove assunzioni.
Una precisazione metodologica: gli importi e i dati degli esempi sono ipotetici e servono a illustrare il ragionamento, ma non costituiscono soglie normative né sostituiscono il calcolo effettivo previsto dal D.M. 17 marzo 2020.

1. Il primo schema: come deve ragionare un Comune prima di assumere
La questione fondamentale è distinguere tre elementi che spesso vengono impropriamente sovrapposti:

- la necessità organizzativa di assumere;
- la capacità assunzionale consentita dalla normativa;
- la sostenibilità finanziaria della nuova assunzione.

Non sono concetti equivalenti.

2. Il procedimento logico corretto
2.1. Esigenza organizzativa
Quale professionalità manca? Quale servizio rischia di non funzionare?

2.2. Verifica della capacità assunzionale
Qual è la fascia demografica? Qual è il rapporto spesa/entrate? Quali limiti si applicano?

2.3. Verifica della sostenibilità pluriennale
La nuova spesa è sostenibile anche negli esercizi successivi?

2.4. Programmazione nel PIAO
L'assunzione viene inserita nella programmazione dei fabbisogni, con adeguata motivazione.

2.5. Procedura assunzionale
Si procede solo dopo aver verificato tutti i presupposti di legge.

Il punto decisivo è che il procedimento non deve iniziare dalla domanda "quanti dipendenti sono andati in pensione?", ma dalla domanda **"quali professionalità servono realmente all'ente e quali assunzioni sono finanziariamente sostenibili?"**.

3. Esempio operativo n. 1 – Comune virtuoso con dipendente cessato per pensionamento
Immaginiamo un Comune di 7.000 abitanti.
Nel corso del 2026 un istruttore amministrativo cessa dal servizio per pensionamento; il responsabile del personale propone di sostituirlo integralmente; il responsabile finanziario deve verificare se l'assunzione sia possibile.

Dati ipotetici

Elemento	Importo
Media entrate correnti triennali	€ 4.000.000
FCDE assestato nel bilancio di previsione	€ 240.000
Entrate correnti nette	€ 3.760.000
Spesa di personale rilevante	€ 1.000.000

Il rapporto è: 1.000.000: 3.760.000×100 = 26,6%

Esempio: rapporto 26,6%.
Supponiamo, esclusivamente a fini didattici, che il valore soglia applicabile al Comune sia, in applicazione dell'art. 4 del D.M. 17 marzo 2020, per la fascia demografica di appartenenza, pari al 26,9% (superiore, quindi, al 26,6%).
Il Comune risulta quindi collocato nella fascia virtuosa.

4. Come deve procedere?

Non è corretto affermare: "Il dipendente è cessato, quindi posso assumere un altro dipendente con il medesimo costo".

La motivazione corretta dovrebbe essere: *"L'Ente ha preliminarmente proceduto alla verifica della sussistenza del fabbisogno di personale e della conseguente necessità organizzativa di procedere alla copertura del posto, avuto riguardo alle esigenze funzionali degli uffici, all'assetto organizzativo dell'Amministrazione e agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.*

Sotto il profilo finanziario, è stata verificata la collocazione dell'Ente nella fascia di sostenibilità prevista dalla normativa vigente in materia di assunzioni di personale, con particolare riferimento ai parametri e ai valori soglia stabiliti dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, convertito dalla Legge n. 58/2019, e dal relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020, ove applicabili. È stata altresì accertata la disponibilità della capacità assunzionale necessaria per procedere al reclutamento, nel rispetto dei limiti e dei vincoli legislativi in materia di spesa di personale.

È stata inoltre verificata la compatibilità della programmata assunzione con gli equilibri economico-finanziari e di bilancio, considerando non soltanto gli effetti immediati sull'esercizio in corso, ma anche l'incidenza permanente della nuova spesa di personale sugli esercizi successivi, con riferimento agli oneri retributivi, previdenziali, assistenziali e fiscali derivanti dall'instaurazione del rapporto di lavoro.

A tale riguardo, assume particolare rilievo l'attività dell'Organo di revisione economico-finanziaria, il quale, nell'ambito delle proprie competenze e in conformità alle disposizioni normative vigenti, è chiamato a verificare e asseverare il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, valutando la sostenibilità effettiva e prospettica degli oneri derivanti dalla programmata politica assunzionale. Tale valutazione deve tenere conto della complessiva situazione finanziaria dell'Ente, della dinamica delle entrate e delle spese, degli equilibri di parte corrente e della capacità dell'Amministrazione di assicurare nel tempo la copertura degli oneri strutturali connessi al personale.

L'assunzione risulta, pertanto, coerente con gli strumenti di programmazione dell'Ente, con particolare riferimento al Documento Unico di Programmazione, al bilancio di previsione e al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ed è subordinata al rispetto delle condizioni di sostenibilità finanziaria e all'acquisizione dell'asseverazione dell'Organo di revisione, ove prescritta dalla normativa applicabile, circa il mantenimento dell'equilibrio pluriennale di bilancio".

Confronto tra comportamento corretto e comportamento scorretto

Comportamento	Valutazione
Sostituire automaticamente il dipendente perché cessato	Non corretto
Verificare la capacità assunzionale	Necessario
Valutare se il posto è ancora necessario	Necessario
Verificare il costo a regime	Necessario
Inserire l'assunzione nel PIAO	Necessario
Procedere dopo aver verificato tutti i presupposti	Corretto

Osservazione critica: il fatto che il Comune sia virtuoso non significa che debba necessariamente utilizzare tutta la capacità assunzionale disponibile. La capacità assunzionale è una facoltà, non un obbligo.

5. Esempio operativo n. 2 - Il Comune può assumere (rapporto di lavoro a tempo indeterminato) anche se il dipendente cessato è stato sostituito solo parzialmente?
Consideriamo un Comune di 11.000 abitanti.
Nel 2026 cessano:

- un funzionario amministrativo, costo annuo complessivo € 40.000;
- un istruttore tecnico, costo annuo complessivo € 36.000;
- un operatore esperto, costo annuo complessivo € 24.000.

La spesa teoricamente liberata è pari a € 100.000.
Il responsabile del personale propone tre nuove assunzioni, per un costo complessivo di € 110.000.

La domanda giuridica
Il Comune può procedere perché le nuove assunzioni sostanzialmente corrispondono al costo del personale cessato?
Risposta: non automaticamente.
Il raffronto tra costo dei cessati e costo dei nuovi assunti non costituisce il criterio determinante per verificare la capacità assunzionale nel sistema del D.M. 17 marzo 2020.
Occorre verificare il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti secondo le modalità normative.

Simulazione (per comodità le cifre sono arrotondate)

Voce	Importo
Spesa di personale prima delle assunzioni	€ 1.000.000
Costo delle nuove assunzioni	€ 110.000
Nuova spesa ipotizzata	€ 1.110.000
Entrate correnti nette	€ 4.500.000
Nuovo rapporto	24,67%

In applicazione dell'art. 4 del D.M. 17 marzo 2020 l'ipotetico Comune, rientrando nella lettera f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti e il valore soglia è del 27,0%, può incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti.

6. Valutazioni del Responsabile del Servizio finanziario
Il responsabile finanziario dovrà, quindi verificare se il nuovo rapporto sia compatibile con il valore soglia applicabile e con le altre condizioni normative.
Alla luce del quadro normativo sopra richiamato, si evidenzia che l'attivazione del nuovo rapporto di lavoro non può essere subordinata alla sola verifica della disponibilità delle risorse finanziarie stanziate in bilancio, dovendo necessariamente essere preceduta da un'approfondita valutazione della capacità assunzionale dell'ente e della sostenibilità finanziaria della relativa spesa.
In particolare, dovrà essere accertato che l'incremento della spesa di personale conseguente alla nuova assunzione risulti compatibile con il valore soglia previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 e dal D.M. 17 marzo 2020, tenuto conto della fascia demografica di appartenenza dell'ente e della relativa collocazione rispetto ai parametri normativi.
La verifica dovrà essere effettuata considerando la spesa complessiva di personale secondo i criteri di computo stabiliti dalla normativa vigente, includendo gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e valutando l'incidenza del nuovo rapporto sul rapporto percentuale tra spesa di personale ed entrate correnti.

Dovrà inoltre essere quantificato l'onere finanziario effettivo derivante dall'instaurazione del rapporto, comprensivo del trattamento economico fondamentale e accessorio, degli oneri previdenziali e assistenziali, dell'IRAP e di ogni altra componente di spesa eventualmente dovuta, distinguendo le voci rilevanti ai fini del calcolo della capacità assunzionale da quelle necessarie alla determinazione del costo complessivo da finanziare in bilancio.
Particolare attenzione dovrà essere riservata alla sostenibilità della spesa a regime, verificando che il relativo onere possa essere assorbito stabilmente dalla gestione corrente anche negli esercizi successivi, senza pregiudicare il mantenimento degli equilibri economico-finanziari dell'ente.
Si ritiene, pertanto, che la procedibilità dell'operazione debba essere subordinata all'acquisizione di un'adeguata istruttoria tecnico-contabile, dalla quale risultino espressamente:

- il rispetto dei valori soglia e dei limiti assunzionali applicabili;
- la disponibilità della capacità assunzionale necessaria;
- la quantificazione analitica del costo complessivo del nuovo rapporto;
- la compatibilità della spesa con il bilancio di previsione e con gli equilibri pluriennali;
- la coerenza dell'operazione con la programmazione del fabbisogno di personale e con il PIAO;
- la sussistenza di tutti gli ulteriori presupposti normativi richiesti per la legittima instaurazione del rapporto.

In assenza di una preventiva e documentata dimostrazione della sussistenza di tutti i predetti presupposti, non si ritiene possibile attestare la regolarità finanziaria dell'operazione né procedere alla sua attuazione sotto il profilo della compatibilità contabile.

7. Verifica tecnico-contabile relativa all'attivazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato

Con riferimento all'ipotesi di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, si evidenzia che la relativa valutazione finanziaria deve essere effettuata tenendo conto della specifica disciplina prevista per il ricorso al lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.
In particolare, il responsabile del servizio finanziario è tenuto a verificare il rispetto dei limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge n. 122/2010, nonché il coordinamento della predetta disposizione con la normativa sopravvenuta in materia di contenimento della spesa di personale degli enti locali.
A tale riguardo, assume particolare rilievo l'art. 2, comma 1, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, convertito dalla Legge 5 ottobre 2026, n. 174, che ha disposto la disapplicazione, per gli enti soggetti alla disciplina di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019, dei commi da 557 a 557-quater e 562 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006.
La modifica normativa impone un'attenta valutazione del coordinamento tra la disciplina generale della spesa di personale e quella specifica relativa al lavoro flessibile, considerato che l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 richiama espressamente i predetti obblighi di contenimento della spesa.
In attesa di un consolidamento degli orientamenti interpretativi sulla questione, si ritiene opportuno procedere a una ricostruzione analitica della spesa sostenuta dall'ente nell'anno 2009 per le medesime finalità, assumendola quale parametro di riferimento prudenziale, senza prescindere dalla verifica del regime derogatorio applicabile alla specifica amministrazione.
Per un Comune, l'assunzione a tempo determinato non deve essere valutata applicando automaticamente il meccanismo della capacità assunzionale previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 e dal D.M. 17 marzo 2020, che disciplina la capacità assunzionale a tempo indeterminato.
Nel caso in esame, il responsabile finanziario deve concentrare la propria verifica soprattutto su tre profili:

1. Il rispetto dei limiti alla spesa per lavoro flessibile.
2. Il rispetto dei limiti generali alla spesa di personale.

3. La sostenibilità finanziaria del rapporto e la copertura della spesa per tutta la durata contrattuale.

È importante, inoltre, distinguere la legittimità dell'assunzione dalla sua sostenibilità finanziaria: anche quando esiste la disponibilità economica, devono sussistere le condizioni normative che consentono il ricorso al lavoro a tempo determinato.

La verifica dovrà inoltre comprendere la quantificazione della spesa complessiva per lavoro flessibile già sostenuta o programmata nell'esercizio finanziario, considerando anche gli ulteriori rapporti eventualmente in essere e gli impegni già assunti.

Dovrà essere determinato il costo effettivo del nuovo rapporto, comprensivo del trattamento economico fondamentale e accessorio, degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'ente, dell'IRAP e di ogni ulteriore componente di spesa dovuta in relazione alla durata contrattuale.

Particolare attenzione dovrà essere riservata alla sostenibilità dell'onere finanziario per l'intero periodo di durata del contratto, verificando la disponibilità delle risorse necessarie nel bilancio di previsione e la corretta imputazione della spesa agli esercizi nei quali le obbligazioni giuridiche verranno a scadenza.

Resta altresì necessario accertare che il ricorso al contratto a tempo determinato risponda a comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, ai sensi dell'art. 36, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, e che l'assunzione sia coerente con la programmazione dei fabbisogni di personale contenuta nel PIAO.

Si precisa, infine, che la disciplina della capacità assunzionale prevista dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, riferita alle assunzioni a tempo indeterminato, non costituisce di per sé il parametro autorizzatorio del nuovo rapporto a termine, ferma restando la necessità di considerare gli effetti della relativa spesa sui parametri finanziari dell'ente, ove rilevanti secondo la normativa applicabile.

Conclusivamente, l'attivazione del rapporto a tempo determinato potrà ritenersi finanziariamente sostenibile e contabilmente compatibile soltanto previa dimostrazione del rispetto dei limiti specificamente applicabili al lavoro flessibile, della copertura integrale della spesa e del mantenimento degli equilibri di bilancio, oltre che della sussistenza dei presupposti giuridici che legittimano il ricorso a tale forma contrattuale.

8. La soluzione organizzativa alternativa

Supponiamo che il Comune abbia necessità di rafforzare soprattutto l'ufficio tecnico.

Potrebbe decidere di:

- assumere un funzionario tecnico;
- non sostituire immediatamente l'operatore esperto;
- riorganizzare alcune attività amministrative;
- valutare forme di gestione associata per servizi non essenziali.

Questa soluzione dimostra che la cessazione non deve necessariamente produrre una sostituzione numerica uno a uno.

Il nuovo sistema consente di ragionare in termini di professionalità necessarie, e non soltanto di posti da coprire.

9. Esempio operativo n. 3 – Comune che supera il valore soglia

Immaginiamo un Comune che, sulla base dei dati dell'ultimo rendiconto approvato, presenti un rapporto spesa di personale/entrate correnti superiore al valore soglia massimo della propria fascia demografica.

Nel corso dell'anno cessano due dipendenti; il Comune intende sostituirli entrambi.

Come deve comportarsi?
Non può invocare le cessazioni come titolo autonomo per procedere alle assunzioni; deve applicare la disciplina specifica prevista per gli enti collocati oltre il valore soglia superiore, considerando anche gli obblighi di progressiva riduzione del rapporto.

Circostanza	Conseguenza
Due dipendenti cessati	Non nasce automaticamente capacità assunzionale
Rapporto superiore al valore soglia	Operano le specifiche regole di contenimento
Necessità di garantire i servizi	Occorre valutare soluzioni organizzative compatibili
Possibilità di nuove assunzioni	Va verificata alla luce delle condizioni normative applicabili
Miglioramento della situazione finanziaria	Può consentire una diversa programmazione futura

10. Riflessione
Questo è il caso nel quale emerge con maggiore evidenza la differenza tra il vecchio e il nuovo modello.
Nel sistema del turn-over, la cessazione rappresentava il presupposto per il reintegro, nei limiti percentuali consentiti.
Nel sistema della sostenibilità finanziaria, la cessazione non è sufficiente; l'ente deve prima dimostrare di essere nelle condizioni di poter sostenere la nuova spesa.
Non bisogna però dimenticare che la disciplina dei Comuni sopra soglia è diversa da quella degli enti virtuosi e intermedi: non sarebbe corretto applicare indistintamente a tutte le fasce le medesime conclusioni.

5. Esempio operativo n. 4 – Il problema della sostenibilità finanziaria negli anni successivi
Questo è probabilmente l'esempio più importante per comprendere il significato della deliberazione siciliana.
Immaginiamo che un Comune abbia verificato la propria capacità assunzionale e intenda assumere tre funzionari.
Il costo complessivo annuo a regime è di € 120.000.
Al momento della decisione, il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti risulta compatibile con il valore soglia.
Tuttavia, il Comune prevede una riduzione significativa delle entrate nei **due esercizi successivi.**

Simulazione pluriennale

Voce	2027	2028	2029
Entrate correnti nette	€ 5.000.000	€ 4.750.000	€ 4.500.000
Spesa personale iniziale	€ 1.150.000	€ 1.170.000	€ 1.190.000
Nuove assunzioni	€ 120.000	€ 120.000	€ 120.000
Spesa personale complessiva	€ 1.270.000	€ 1.290.000	€ 1.310.000
Rapporto percentuale	25,40%	27,16%	29,11%

Simulazione didattica del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti nette.

Rapporto spesa/entrate	
2027	25,4%
2028	27,2%
2029	29,1%

Ipotizziamo che il valore soglia applicabile sia pari al **27%.**
In questo scenario, l'ente potrebbe trovarsi in una condizione di criticità negli esercizi successivi.
Naturalmente, la tabella rappresenta una simulazione e non sostituisce il calcolo normativo effettuato sull'ultimo rendiconto approvato.

Qual è il comportamento corretto?
Il responsabile finanziario non dovrebbe limitarsi ad attestare che nel 2027 esiste spazio assunzionale.
Dovrebbe segnalare alla Giunta:

1. la riduzione prevista delle entrate;
2. l'aumento strutturale della spesa di personale;
3. il possibile peggioramento del rapporto negli anni successivi;
4. l'incidenza delle nuove assunzioni sugli equilibri correnti;
5. l'opportunità di rimodulare il numero o la tempistica delle assunzioni.

La deliberazione offre qui un'indicazione di particolare importanza: la verifica prospettica non può essere sostituita dalla semplice dimostrazione che il rapporto, calcolato sul rendiconto disponibile, risulta inizialmente favorevole.