



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

ESCLUSIONE DAL CALCOLO DELLA SOGLIA DI CAPACITÀ ASSUNZIONALE DELLE SPESE PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE CON PROFESSIONALITÀ SOCIALE PRESSO GLI AMBITI TERRITORIALI SOCIALI FINANZIATE CON LE RISORSE DEL FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE

DELIBERAZIONE N. 10/SEZAUT/2026/QMIG



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 10/SEZAUT/2026/QMIG

Adunanza del 9 aprile 2026

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Salvatore PILATO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Mario NISPI LANDI, Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Tiziana SPEDICATO, Maria Teresa POLVERINO, Ugo MONTELLA, Franco MASSI, Alfredo GRASELLI, Antonio ATTANASIO, Cristiana RONDONI, Antonio BUCCARELLI, Stefania FUSARO Susanna LOI, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Stefania Anna DORIGO, Fabrizio CARRARINI

Primi Referendari

Tatiana CALVITTO, Luigia IOCCA, Daniela PIACENTE, Ruben D'ADDIO, Antonio MARSICO, Lorenzo GATTONI

Referendari

Antonino GERACI.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 e s.m.i;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

VISTA la nota pervenuta dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI - del 10 marzo 2026 (prot. n. 9/WAP/AD/SP/id_26), con la quale tale ente, avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, (come modificato dall'articolo 10-bis del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113), ha avanzato alla Corte dei conti una richiesta di parere in ordine alle assunzioni di personale con professionalità sociale da destinare agli Ambiti territoriali sociali per il potenziamento dei Punti Unici di Accesso, mediante l'utilizzo delle risorse specificamente stanziato dal Fondo per le non autosufficienze di cui all'articolo 1, comma 1264, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, nei seguenti termini:

«se le risorse espressamente dedicate dal DPCM 3 ottobre 2022, recante "Adozione del Piano nazionale per la non auto-sufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022/2024" e dai successivi Decreti di riparto del Fondo per le non autosufficienze, di cui all'art. 1, c. 1265, della Legge n. 296 del 2006, alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli Ambiti Territoriali Sociali per l'implementazione dei Punti Unici di Accesso, in quanto risorse provenienti da altri soggetti ed espressamente finalizzate a nuove assunzioni da apposita normativa, non concorrono alla determinazione degli spazi assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58».

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 4 del 16 marzo 2026, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della già menzionata questione di massima, ai sensi del richiamato articolo 6 del d.l. n. 174/2012, è stata deferita alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI);

VISTA la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 4819 del 2 aprile 2026, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

VISTA la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, n. 4825 del 2 aprile 2026, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

PREMESSO

La richiesta di parere è stata formulata direttamente dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113.

Il quesito proposto ha ad oggetto la possibilità di escludere dal computo degli spazi assunzionali (e, più precisamente, dalla verifica del valore soglia previsto dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019) la spesa di personale relativa ad assunzioni di professionalità sociali presso gli Ambiti Territoriali Sociali (d'ora in poi ATS) finalizzate al rafforzamento dei Punti Unici di Accesso (d'ora in poi PUA), qualora dette assunzioni siano integralmente finanziate da risorse del fondo per le non autosufficienze (FNA), allocate e vincolate dal Piano nazionale per la non autosufficienza (DPCM 3 ottobre 2022) e dai successivi decreti di riparto.

In proposito, pare opportuno ricordare che il Fondo per le non autosufficienze, istituito dalla legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006), è destinato al finanziamento di interventi e servizi rivolti alle persone non autosufficienti. L'utilizzo delle risorse del Fondo è disciplinato mediante l'adozione del piano nazionale per la non autosufficienza, che individua le priorità di intervento e definisce i criteri di riparto delle risorse tra le Regioni. Con il DPCM 3 ottobre 2022 è stato adottato il Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, il quale individua specifiche linee di intervento finalizzate al rafforzamento del sistema dei servizi territoriali. Tra tali interventi rientra l'implementazione dei PUA, strutture organizzative finalizzate a garantire l'accesso integrato ai servizi sociali e socio-sanitari per le persone non autosufficienti. Il medesimo decreto ha previsto lo stanziamento di risorse del Fondo per le non autosufficienze, destinate alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli ATS e ha stabilito che le risorse siano ripartite alle Regioni, che provvedono alla successiva assegnazione agli ATS secondo le modalità stabilite dalla singola programmazione regionale.

Il parametro interpretativo specifico invocato è l'art. 57, comma 3-*septies*, del d.l. n. 104/2020 (conv. in l. n. 126/2020), che disciplina il regime di neutralizzazione, ai fini della verifica del valore soglia di cui all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, delle spese di personale riferite ad assunzioni finanziate da risorse esterne, "espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa", e delle "corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse". In caso di finanziamento parziale, la neutralizzazione opera *pro-quota*.

CONSIDERATO

Va preliminarmente esaminata l'ammissibilità del quesito sotto il profilo della legittimazione soggettiva.

La richiesta di parere è stata presentata dall'ANCI ai sensi dell'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, che recita testualmente: «*Richieste di parere nella medesima materia [leggasi "in materia di contabilità pubblica": n.d.r.] possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata*». Tale previsione è venuta a completare, con una frase finale, il testo originario dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, che pertanto ora stabilisce: «*Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata*».

La Sezione delle autonomie, con la deliberazione 2 dicembre 2016 n. 32, ha fornito una "*Lettura logico-sistemica dell'art. 10-bis del d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016*", inquadrandolo in una funzione di "*nomofilachia preventiva*", attivabile da soggetti tassativamente individuati e sottolineandone la continuità con la funzione nomofilattica già svolta, sia preventivamente («*al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi*»), sia successivamente («*per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza*»), ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del d.l. n. 74/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012.

La *ratio* è, evidentemente, quella di moderare il numero di richieste a livello territoriale, consentendo l'emissione immediata a livello centrale di pareri sulle questioni di maggiore interesse e significatività.

Nel caso in esame, provenendo la richiesta dall'ANCI, ente rappresentativo degli interessi dei Comuni nell'ambito della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, co. 2, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, i requisiti di legittimazione soggettiva appaiono soddisfatti.

Sotto il profilo della legittimazione oggettiva, non v'è dubbio che il quesito posto verta su un ambito riconducibile alla materia della contabilità pubblica; esso, infatti, si riferisce alla corretta interpretazione di disposizioni normative incidenti sulla determinazione della capacità assunzionale delle amministrazioni locali, che rappresenta uno degli strumenti mediante i quali il legislatore persegue il contenimento della spesa di personale a livello territoriale e più in generale l'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Nel merito, le disposizioni legislative che disciplinano i limiti alla spesa di personale degli enti territoriali costituiscono strumenti di coordinamento della finanza pubblica ai sensi

dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tali norme sono dirette a garantire l'equilibrio complessivo dei conti pubblici e il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 della Costituzione, nonché il principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione. Ciò perché la spesa di personale rappresenta una componente strutturalmente rigida della spesa corrente, con effetti permanenti sugli equilibri finanziari degli enti.

Con l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 il legislatore, superando il precedente modello basato sul *turn over*, ha introdotto un nuovo sistema di regolazione della capacità assunzionale degli enti locali, fondato sul rapporto tra spesa complessiva di personale ed entrate correnti. Il sistema del valore soglia rappresenta un indice di sostenibilità finanziaria strutturale e mira a correlare la dinamica della spesa di personale alla capacità finanziaria dell'ente; quindi, il rispetto del valore individuato dalla normativa costituisce il parametro per verificare la possibilità di procedere a nuove assunzioni. Ne discende che, in via ordinaria, ogni incremento strutturale di spesa di personale, è idoneo a incidere sul rapporto individuato come parametro, e dunque sugli spazi utilizzabili.

Entro il descritto quadro, l'art. 57, comma 3-*septies*, del d.l. n. 104/2020 ha introdotto una specifica disciplina per le cosiddette assunzioni eterofinanziate, e cioè finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa. Tali spese non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia previsto dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019 per il periodo in cui è garantito il finanziamento.

La disposizione introduce quindi un principio di neutralizzazione contabile delle spese di personale finanziate con risorse esterne, escludendo tali spese dal calcolo del parametro di sostenibilità e stabilisce, inoltre, che l'esclusione opera solo per il periodo in cui è garantito il finanziamento, e che, in caso di finanziamento parziale, la neutralizzazione opera in misura proporzionale.

La *ratio* della deroga così introdotta risiede nell'esigenza di evitare che il meccanismo del valore soglia ostacoli, con vincoli alle assunzioni di personale, l'attuazione di politiche pubbliche finanziate con risorse statali o provenienti da altri livelli di governo.

Si tratta di norma eccezionale, di stretta interpretazione, ma funzionale ad evitare che l'ente sia "penalizzato" nei propri parametri di sostenibilità assunzionale, per l'assunzione di personale che non grava, in via effettiva, sulla capacità di spesa ordinaria.

Il Fondo per le non autosufficienze è stato istituito dall'art. 1, comma 1264, della l. n. 296/2006 con la finalità di finanziare interventi a favore delle persone non autosufficienti; successivamente, la l. n. 234/2021 ha introdotto i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), individuando specifiche misure relative alla non autosufficienza. In particolare, il comma 162 individua i LEPS relativi alla non autosufficienza e il comma 163 prevede che l'accesso ai servizi sociosanitari sia garantito attraverso i PUA.

Il Piano nazionale per la non autosufficienza adottato con DPCM 3 ottobre 2022 ha previsto la destinazione al rafforzamento dei PUA di una quota delle risorse del Fondo, anche mediante l'assunzione di personale con professionalità sociale presso gli ATS.

Ciò premesso, la Sezione osserva che le risorse previste dal DPCM 3 ottobre 2022 traggono origine dal Fondo per le non autosufficienze istituito a livello statale, sono destinate a specifiche finalità individuate dal piano nazionale per la non autosufficienza e sono trasferite alle Regioni e, successivamente, agli ATS. Pertanto, sotto il profilo della provenienza, tali risorse possono essere qualificate come finanziamenti esterni (eterofinanziamenti) rispetto all'ente locale che procede alle assunzioni, trattandosi di risorse derivanti da stanziamenti statali vincolati.

Il DPCM 3 ottobre 2022 prevede espressamente che una quota del Fondo per le non autosufficienze sia destinata alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli ATS per il rafforzamento dei PUA. La destinazione delle risorse appare pertanto esplicitamente collegata alla copertura di spese di personale, soddisfacendo il requisito della previsione normativa richiesto dall'art. 57, comma 3-*septies*.

Alla luce del quadro normativo e dei principi consolidati dalla giurisprudenza contabile, che ha più volte evidenziato che le spese di personale finanziate con risorse provenienti da altri soggetti possono essere escluse dal computo dei limiti assunzionali al ricorrere di specifiche condizioni (v. per tutte la deliberazione SRC Emilia-Romagna n. 50/2021/PAR), si ha ragione di ritenere che le risorse destinate dal DPCM 3 ottobre 2022 alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli ATS per il rafforzamento dei PUA possano essere ricondotte alla fattispecie prevista dall'art. 57, comma 3-*septies*, del d.l. n. 104 del 2020, in quanto provengono da stanziamenti statali vincolati e sono espressamente finalizzate alla copertura di nuove assunzioni, connesse all'attuazione di specifiche politiche pubbliche nel settore della non autosufficienza. In presenza di tali presupposti, è dunque possibile neutralizzarne gli effetti rispetto alla soglia di sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Resta onere dell'ente dimostrare la tracciabilità delle risorse vincolate e la loro integrale destinazione alla spesa per nuove assunzioni, in conformità ai piani di trasferimento ed ai criteri di riparto, per il periodo in cui il predetto finanziamento è garantito.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima sollevata dall'Associazione Nazionale Comuni d'Italia - ANCI - con nota del 10 marzo 2026, enuncia il seguente principio di diritto:

*«Le risorse del fondo per le non autosufficienze destinate, ai sensi del DPCM 3 ottobre 2022, alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) per l'implementazione dei Punti Unici di Accesso (PUA) devono essere considerate risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni, ai sensi dell'art. 57, comma 3-*septies*,*

del d.l. n. 104/2020. Conseguentemente, le relative spese di personale possono essere escluse dal calcolo dei valori soglia previsti dall'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 nei limiti e per la durata del finanziamento effettivamente garantito, a condizione che l'ente dimostri la tracciabilità delle risorse vincolate e la loro integrale destinazione alla specifica assunzione».

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si conformeranno al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 9 aprile 2026.

Il Relatore
Amedeo BIANCHI
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 17 aprile 2026

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)

