



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere (Relatore)
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Cassolnovo (PV);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ad oggetto *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale"*, ed in particolare l'articolo 2;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Cassolnovo tramite il Portale Centrale Pareri in data 5 maggio 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 5223 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 177/2026 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Antonella Petrocelli.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Cassolnovo formula un'articolata richiesta di parere sulla sostenibilità finanziaria di una assunzione di personale a tempo indeterminato che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che *"è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"* e, al comma 2, che *"i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta"*.

I quesiti proposti vertono in merito alla inclusione o meno nell'aggregato delle spese di personale, rilevanti ai fini della determinazione dei limiti assunzionali per l'anno 2026, della somma di euro 102.500,00, corrisposta nel medesimo esercizio in esecuzione di una sentenza di assoluzione emessa dal Tribunale competente nei confronti di due agenti della polizia locale; tale somma è stata corrisposta quale retribuzione precedentemente sospesa in ragione di procedimento penale a carico dei medesimi. La richiesta viene formulata tenuto conto della natura eccezionale e non ricorrente di tale esborso e sulla prospettiva che l'erogazione dello stesso non incida sulla dinamica strutturale della spesa di personale.

In particolare, il Sindaco premette:

a) il comune di Cassolnovo, con popolazione pari a 6.789 abitanti, presenta attualmente una dotazione organica in servizio pari a 21 dipendenti;

- b) allo stato attuale il servizio di polizia locale versa in una condizione di criticità organizzativa, derivante dal servizio di un solo dipendente con profilo di istruttore di polizia locale; il sindaco dà contezza, nella richiesta di parere, della cessazione a diverso titolo di due operatori del medesimo servizio;
- c) dalle risultanze contabili, acclarate dai dati del rendiconto 2025 approvato, emergerebbe che l'ente si collochi al di sotto del valore soglia di cui all'art 4, comma 1 del D.M. 17.3.2020, attuativo dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, con una facoltà assunzionale disponibile per l'anno 2026 pari a euro 95.448,84 nel rispetto della normativa citata;
- d) alla luce del quadro descritto, il Sindaco, dichiarata la necessità di dover procedere alla assunzione di un ulteriore istruttore di polizia locale per garantire lo svolgimento del servizio, constata che l'eventuale inserimento nella spesa di personale della somma erogata e previamente accantonata in esecuzione della sentenza di assoluzione nei confronti dei due dipendenti menzionati, comporterebbe per l'ente l'impossibilità di procedere alla programmata assunzione, in quanto il comune si collocerebbe, dopo l'approvazione del rendiconto 2026, anche tenuto conto del prevedibile andamento delle entrate correnti, nella categoria degli enti c.d. mediani , e cioè nella categoria degli enti di cui all'art 6, comma 3 del D.M. 17.3.2020.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

La citata legge n. 1 del 7 gennaio 2026 ha ampliato e rafforzato la funzione consultiva che è stata oggetto di diversificati approcci interpretativi tra le varie sezioni regionali, con talune significative divergenze ermeneutiche sull'integrazione sistematica dei periodi del primo comma dell'art. 2, oltre che sulla portata estensiva a tutta la funzione consultiva del secondo periodo e del comma successivo laddove si prevede "*in ogni caso*" una esenzione da responsabilità per colpa grave che, seppure condizionata alla conformità degli atti al parere reso (o, in caso di silenzio o superamento del termine perentorio di 30 giorni, alla soluzione prospettata), si presta, in una interpretazione assolutamente logica e teleologica, ad applicazione immediata e generalizzata per tutte le ipotesi in cui il quesito, partendo dal

caso concreto (perché altrimenti, in assenza di “fatto”, non si giustificerebbe neppure una esimente specifica), non rappresenti soluzioni, né prospetti varie tra quelle possibili (corrette o meno che siano), o addirittura sia inammissibile, non potendosi più escludere, anche in quest’ultimo caso, un effetto sostanziale in un eventuale giudizio di responsabilità. Questa Sezione riconoscendo lo spirito della legge, ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione inserita in un sistema di certezza giuridica - un’ampia e generale portata alla previsione in parola, anche proprio alla luce della clausola di esclusione della responsabilità di cui sopra, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti dell’eventuale silenzio della Corte, così come di quelli che in via di fatto potrebbero discendere da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi, di trattazione richiama i propri precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento) in ordine all’inquadramento e alle conseguenze del citato art. 2, alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendersi il parere, osserva il Collegio che le questioni sottese ai quesiti - nei termini prospettati dall’Ente - non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (ma ciò è ovvio finché non troverà piena applicazione il comma 1 quater dell’art. 3 della legge 20/1994), mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta qui in esame.

SULLA AMMISSIBILITÀ

Ciò premesso, in ordine nel caso di specie, la richiesta è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco di Cassolnovo, legale rappresentante del Comune ai sensi dell’art. 50, comma 2, del TUEL.

Sotto il profilo della ammissibilità oggettiva, il quesito posto attiene alla materia della contabilità pubblica, secondo la nozione elaborata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e confermata dalla Sezione delle Autonomie, comprendente l’insieme dei principi e delle norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali,

inclusiva della disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, della gestione della spesa (anche quella del personale, quando soggetta, come nel caso, a vincoli e restrizioni di carattere finanziario), dell'indebitamento e della rendicontazione. Una visione dinamica di tale materia consente altresì di ricomprendere profili idonei a incidere sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio, anche quando non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, purché strumentali al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, e Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 11/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG, n. 9/2022/QMIG, n. 14/2022/QMIG).

NEL MERITO

Prima di affrontare il merito del quesito, la Sezione ritiene utile premettere, sia pur brevemente, qualche considerazione di carattere generale sulla disciplina introdotta dal legislatore con l'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58 e dal D.M. 17.3.2020.

Precedentemente all'entrata in vigore delle norme testé citate, la spesa di personale degli enti locali veniva ancorata a parametri di rigidità (sistema del c.d. turn-over, neutralità della spesa di personale generata da processi di mobilità, calcolo della spesa in presenza di assunzione tramite procedure di reclutamento dall'esterno); trovava infatti applicazione la disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, la quale consentiva la spesa per le assunzioni di personale a tempo indeterminato in presenza della sussistenza di una determinata percentuale — inizialmente fissata al 60% per gli anni 2014 e 2015 e successivamente elevata, a regime, al 100% — rapportata alla spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (c.d. regime del turn-over).

Il legislatore del 2019 ha introdotto un nuovo sistema di calcolo della spesa, ancorando la stessa ad un parametro finanziario flessibile e dinamico su cui calcolare la reale capacità di assunzione degli enti locali in rapporto all'andamento delle entrate con l'intento di responsabilizzare le amministrazioni nella definizione di una politica assunzionale sostenibile in funzione dell'incremento delle entrate dell'ente.

Tale criterio consente di determinare, ogni anno, una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore al valore soglia definito in percentuale, differenziata per fascia demografica, sulla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Più in dettaglio, le spese di personale, nel predetto rapporto, sono quelle “...*facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato...*” mentre le entrate da assumere come elemento nel medesimo rapporto sono costituite dalla “...*media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata...*” (art. 2, D.M. 17 marzo 2020).

Il citato decreto attuativo determina quindi il valore soglia, risultante dal menzionato rapporto, differenziandolo per fasce demografiche e fissandone il tetto massimo in termini percentuali; stabilisce le percentuali massime annuali, fino al 2024, di incremento della spesa del personale in servizio; prevede, all'articolo 6, i valori soglia di rientro della maggiore spesa di personale, con percorsi di graduale riduzione del costo del personale e detta, altresì, la disciplina per quegli enti che si trovano nella fascia c.d. mediana (enti che presentano una percentuale compresa tra il valore soglia di virtuosità – tabella 1, comma 1 dell'articolo 4 – e il valore soglia di rientro della spesa – tabella 3, comma 1 dell'articolo 6). Dispone, infine, che la maggior spesa di personale derivante dalla corretta applicazione delle nuove norme, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, limite che a tutt'oggi permane, coesistendo con la nuova disciplina.

In estrema sintesi, la scelta del legislatore va nel senso di ritenere sostenibile la spesa del macroaggregato del personale se l'ente gode di un positivo livello di accertamenti delle entrate c.d. correnti, tale da determinare una incidenza della predetta spesa in termini percentuali decrescenti in relazione all'aumento della fascia demografica di riferimento. La conseguenza è che “*ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave*

prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate" (SRC Veneto, n. 15/2021/PAR).

Se, dunque, la *ratio* della nuova disciplina, emanata per sopperire alle croniche carenze nella acquisizione del personale negli enti locali, è quella di consentire, entro soglie predeterminate, una politica maggiormente discrezionale, parzialmente espansiva e comunque ancorata a criteri di "sanità" dell'ammontare delle entrate di parte corrente, deve ritenersi che entro i limiti dati l'ente assume la piena responsabilità in ordine alla programmazione del fabbisogno assunzionale.

Se tale assunto appare certo, passando alla valutazione del quesito posto all'attenzione della Sezione, e prescindendo dagli elementi di descrizione del contesto, occorre dunque valutare quale eventuale responsabilità possa essere ascritta all'ente che versi nella situazione di erogazione, nel corrente esercizio, di emolumenti retributivi "*arretrati*" a due dipendenti. Più correttamente, le somme corrisposte risultano dovute a seguito di sentenza di assoluzione pronunciata nei confronti dei medesimi, ai quali, durante la sottoposizione al procedimento penale, il comune aveva dovuto sospendere la liquidazione delle retribuzioni spettanti. Il Sindaco chiede se tale esborso, oggetto del prudente e corretto accantonamento nei precedenti esercizi finanziari della somma occorrente, vada ricompreso nella spesa del personale relativa all'anno 2026.

Ebbene, alla luce del quadro tracciato dal legislatore, si ritiene che al quesito posto la Sezione possa dare riscontro negativo, nel senso che la liquidazione delle retribuzioni spettanti ai dipendenti in esecuzione di una sentenza di assoluzione emessa dal Tribunale competente non può essere qualificata come spesa derivante da una errata programmazione delle politiche assunzionali dell'ente e, dunque, non va intesa come spesa idonea ad erodere le prospettate capacità assunzionali del comune nel periodo considerato.

E ciò per due ordini di motivi.

Il primo, consiste nella circostanza che l'ente non versa in una situazione di errato calcolo o errata programmazione della spesa di personale. La vicenda giudiziaria che ha riguardato il proprio personale vede, ai fini di cui al presente parere, l'ente in una condizione di estraneità, tant'è che, a vicenda conclusa favorevolmente, il comune subisce gli effetti della sentenza di

assoluzione. A ciò si aggiunga il prudente e corretto comportamento dell'ente che, versando in una situazione di sospensione degli emolumenti retributivi a causa del procedimento penale in corso, ha provveduto ad accantonare le relative spettanze, consentendo in tal modo, tra l'altro, che l'equilibrio di bilancio del corrente esercizio non venga in alcun modo alterato dalla liquidazione della somma indicata.

In secondo luogo, la somma liquidata, quale spesa di personale relativa ad esercizi pregressi, deve virtualmente essere imputata ai relativi esercizi di competenza, e ciò al fine di determinare correttamente la capacità assunzionale del presente e dei pregressi esercizi finanziari. Infatti, ove non fossero state sussistenti le condizioni sospensive dell'obbligo retributivo, il comune avrebbe certamente calcolato nelle spese di personale di ogni anno la quota delle retribuzioni "sospese", determinando così la reale capacità assunzionale anno per anno. E dunque, effettuata tale ricostruzione per gli anni in cui la vicenda sospensiva ha spiegato i propri effetti, con riferimento al corrente esercizio va imputata, pro quota, la somma che effettivamente, in presenza del perdurare del rapporto di lavoro, deve essere liquidata al personale dipendente in argomento.

Tale ricostruzione, peraltro, è legittimata, sia pure in via analogica, dalla mancata inclusione degli emolumenti per arretrati contrattuali nelle spese di personale. Infatti, l'articolo 3, comma 4-ter, D.L. 36/2022 dispone l'esclusione dal calcolo della spesa di personale degli arretrati relativi ai CCNL, con particolare riferimento ai rinnovi 2019-2021 e successivi. Solo la maggior spesa *a regime* non può essere dedotta, e se dunque ogni rinnovo contrattuale riduce concretamente la capacità assunzionale dell'ente, la stessa non è intaccata dalla corresponsione delle somme arretrate.

In linea con il principio contabile di cui al D.lgs. 118/2011 (Allegato 4/2), cui la giurisprudenza della Corte accede (SRC Liguria, n. 10/2021/PRSP) è stabilito che gli arretrati dei CCNL vadano imputati all'esercizio in cui viene sottoscritto il contratto definitivo, dovendosi procedere per i pregressi esercizi ai relativi accantonamenti; tuttavia, l'impatto economico degli arretrati deve essere neutralizzato nei calcoli di sostenibilità finanziaria e nelle verifiche dei limiti assunzionali, per evitare che un pagamento concentrato in un unico esercizio alteri la capacità assunzionale nell'anno di riferimento.

Se dunque il legislatore ha inteso neutralizzare le retribuzioni arretrate derivanti dai rinnovi dei contratti nazionali, a maggior ragione si deve affermare che ogni liquidazione di emolumenti retributivi in esercizi successivi a quelli di relativa competenza, derivanti certamente da eventi non determinati dall'ente, possa analogamente essere neutralizzata con riferimento all'anno della effettiva liquidazione, posto che non vi è stato un aumento di spesa complessiva, ma soltanto la sospensione della stessa, ad eccezione della somma imputabile pro quota all'esercizio di riferimento.

L'applicazione in dipendenza del parere in oggetto dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026, è subordinata alla corrispondenza in maniera precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al parere, con la ricostruzione fornita dall'Ente in sede di istanza.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – in riscontro all'istanza di parere formulata dal Sindaco del comune di Cassolnovo si pronuncia come segue:

“In presenza della corresponsione di emolumenti arretrati dovuta a ragioni non imputabili all'ente e del perdurare del rapporto di lavoro da cui essa deriva, la determinazione della capacità assunzionale del comune, ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, e del D.M. 17.3.2020, viene incisa, pro quota, dall'esborso delle sole somme relative all'esercizio in corso.

La somma liquidata in unica soluzione quale spesa di personale deve virtualmente essere imputata ai relativi esercizi di competenza al fine di determinare correttamente la capacità assunzionale dell'esercizio in corso”.

L'applicazione dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026 è subordinata alla corrispondenza in maniera precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al parere, con la ricostruzione fornita dall'Ente in sede di istanza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

il Relatore

(Antonella Petrocelli)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
27 maggio 2026
Per il funzionario preposto
(Francesca Perreca)