



LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI E LA SFIDA ALLE ASSUNZIONI

Milano 2 ottobre 2026

SPESE DI PERSONALE E VINCOLI DI NATURA FINANZIARIA

ANTONELLA PETROCELLI

CALCOLO DELLA SPESA DI PERSONALE

- ▶ - Il regime previgente al decreto 144/2026 era disciplinato da un doppio binario di vincoli
- ▶ A) regime art. 1 comma 557 quater della legge 296/2006 – contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013; questo per gli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti.
- ▶ Per gli enti fino a 1.000 abitanti, l'art. 1, comma 562 della legge 296/2006 prevedeva invece che le spese di personale non dovessero superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008
- ▶ B) art 33 DL 34/2019 – sostenibilità finanziaria della spesa di personale

CALCOLO DELLA SPESA DI PERSONALE - art. 33 DL 34/2019

► Spesa di personale.

I comuni possono procedere ad 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 per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

DM 17 marzo 2020

- ▶ In estrema sintesi – termini su cui calcolare il rapporto della spesa di personale ai fini del valore-soglia.
- ▶ **1. spesa di personale:** *impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;*
- ▶ **2. entrate correnti:** *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.*

DM 17 marzo 2020

- ▶ In estrema sintesi
- ▶ Differenziazione dei comuni per fasce demografiche
- ▶ Definizione di un valore soglia, indicante il rapporto tra spesa di personale- ultimo rendiconto approvato - e media degli accertamenti di competenza delle entrate dei primi tre titoli relative agli ultimi tre rendiconti approvati- al netto del FCDE - differenziato per fasce demografiche
- ▶ Per gli enti virtuosi – al di sotto del valore soglia – possibilità di incremento della spesa di personale
- ▶ Fino al 31.12.2024 incremento della spesa, entro il valore soglia, con percentuali di aumento differenziate per ogni anno, a partire dal 2020, sulla spesa di personale impegnata sul rendiconto 2018

DM 17 marzo 2020

- ▶ In estrema sintesi
- ▶ *per gli enti che superano i valori soglia di cui alla tabella 3 del DM, previsione di riduzione della spesa di personale tramite un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia, anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento*
- ▶ *a decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.*

DM 17 marzo 2020

- ▶ In estrema sintesi
- ▶ *gli enti che presentano una spesa di personale compresa tra il valore soglia di virtuosità e il valore soglia che impone una riduzione della spesa di personale non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.*
- ▶ ***la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 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.***
- ▶ Doppio regime di vincoli e prima deroga al sistema precedente per le assunzioni «consentite» dal DL. 34/2019

DM 17 marzo 2020 – persistenza doppio binario dei vincoli -qualche cenno sulle spese escluse ai sensi del calcolo 557

- ▶ Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati
- ▶ Quota salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato ed altre spese di personale imputata dall'esercizio precedente (alla luce della nuova contabilità)
- ▶ Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero
- ▶ Spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate
- ▶ Eventuali oneri derivanti dai rinnovi contrattuali pregressi
- ▶ Eventuali oneri derivanti dai rinnovi contrattuali pregressi - Segretario Comunale
- ▶ Spese per il personale appartenente alle categorie protette

DM 17 marzo 2020 – persistenza doppio binario dei vincoli - qualche cenno sulle spese escluse ai sensi del calcolo 557

- ▶ Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni
- ▶ Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della Strada
- ▶ Incentivi tecnici , incentivi per il recupero ICI
- ▶ Diritti di rogito
- ▶ Spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma di Monopoli di Stato (legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 25)
- ▶ Spese connesse alle attività di censimento finanziate dall'ISTAT
- ▶ Spese per assunzioni effettuate con DM 17 marzo 2020, al di fuori del limite 557, solo per gli enti virtuosi
- ▶ Personale assunto ex art. 3 bis, commi 8 e 9 del D.L. 95/2012

DM 17 marzo 2020 – cosa succede dal 2025

Il periodo di prima applicazione del decreto si è concluso al 31.12.2024

Pertanto gli enti virtuosi non debbono più procedere per step intermedi di aumento, qualora vogliano aumentare la spesa di personale entro il valore soglia di virtuosità

La spesa su cui calcolare l'incremento percentuale è quella dell'ultimo rendiconto approvato e non quella del 2018

Possibilità di raggiungere, in ipotesi, il valore soglia fissato per la classe demografica di appartenenza, sempre nel rispetto dell'equilibrio finanziario pluriennale certificato.

Decreto legge 144/2026

- ▶ *Art. 1, comma 2 . Alle amministrazioni soggette ai vincoli di cui all'articolo 33, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, non si applicano i commi 557, 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*
- ▶ Si abbandona quindi il vecchio sistema di cui alla legge 296/2006, fondato sulla spesa storica, e si conferma un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria, intesa come capacità di sostenere le spese di personale in relazione alle entrate dell'ente e nella visione prospettica di rispetto degli equilibri di bilancio pluriennali
- ▶ Quindi si inverte la prospettiva – non si guarda più al limite fisso della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013, ma si programma la spesa di personale in relazione alle reali capacità di bilancio e in relazione agli atti di programmazione dell'ente.

Decreto legge 144/2026

- l'innovazione legislativa segna un passo importante verso il recupero di una maggiore autonomia degli enti nel programmare le proprie politiche del personale

- non deve più essere effettuata la verifica del rispetto della media del triennio 2011-2013, e per gli enti con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti - regime del comma 562 - viene meno il riferimento alla spesa dell'anno 2008

La Corte dei Conti aveva più volte evidenziato la difficoltà di coesistenza tra i due sistemi – art 33 sulla sostenibilità e sopravvivenza dei commi 557 e 562 – .

La deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/SEZAUT/2021/QMIG ha affrontato il tema. La Sezione in tale contesto si è occupata del tema delle Unioni. Ma è significativa la lettura che la Sezione svolge; la Corte ha infatti evidenziato che il sistema della sostenibilità finanziaria presenta «notevoli problemi di coordinamento» con i commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006 e le conseguenti difficoltà applicative rendono necessario un intervento del legislatore. Altre Sezioni regionali hanno ripreso questo invito della Corte dei conti Sezione Autonomie, e tra le altre, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia con deliberazione n. 111/2022/PAR.

Decreto legge 144/2026

Tuttavia

- Non è detto che l'ente debba sfruttare tutta la capacità assunzionale, in forza del venir meno dei vincoli della spesa storica e della cessazione del periodo transitorio del DM 17 marzo 2020
- L'analisi prospettica delle reali capacità di bilancio, della «tenuta» e/o previsione dell'aumento delle entrate, dell'evoluzione della spesa e, soprattutto, della valutazione in termini di impatto sul bilancio dell'ente delle politiche contenute nel DUP, e della conseguente programmazione del PTFP, devono indurre l'amministrazione ad un utilizzo prudente di tale facoltà
- Il PTFP deve dar conto delle professionalità necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti, uscendo dalla logica del solo turn-over
- La tenuta dell'equilibrio pluriennale di bilancio costituisce il vero elemento per la tenuta del sistema

Caduto il vincolo della legge 296/2006 (557 quater e 562)– DM 17 marzo 2020 -art. 33 DL 34/2019 – spese da sterilizzare

- Assunzioni finalizzate da risorse provenienti da altri soggetti (Fondi UE, ministeriali, risorse extra-bilancio), in base ad una norma di legge – e personale etero-finanziato su processi di delega di funzioni – art 57, comma 3 septies DL 104/2020
- Personale in comando o distacco e personale in convenzione – es. Segretario (art. 3 DM 12/10/2020- per la quota a proprio carico, e per il comune capofila senza considerare le entrate) o altro personale in convenzione
- Assunzioni PNRR - desunte dal quadro economico dell'opera
- Assunzioni PNRR per enti inferiori a 5.000 ab.
- Assistenti sociali e personale educativo assunti per il raggiungimento dei LEP
- Stabilizzazioni di LSU e di lavoratori di pubblica utilità – LPU e personale stabilizzato presso i comuni dei crateri sismici - art 57, comma 3 DL 104/2020
- Incentivi funzioni tecniche
- Arretrati contrattuali

Chi e cosa rimane fuori dal DL 144/2026

- ▶ Unioni di comuni e comunità montane - Art. 1 comma 229 legge 208/2015

A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

I vincoli non espressamente previsti nel DL 144/2026

il limite alla spesa per lavoro flessibile dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 e, purtroppo, il limite al trattamento accessorio dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, continuano ad operare

Chi e cosa rimane fuori dal DL 144/2026

Trattamento accessorio – art. 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

- Limite relativo al totale della spesa sostenuta dall'ente per il trattamento accessorio, che non può superare la corrispondente spesa dell'anno 2016
- Permanenza di tale vincolo, anche alla luce del DL 144/2026, ormai incongruente, perché il regime della sostenibilità finanziaria della spesa di personale può e deve coinvolgere anche tale voce, soprattutto perché costituisce una leva organizzativa nelle politiche di gestione del personale.
- Percorsi di carriera, organizzazione di turni, specifiche responsabilità, indennità di elevata qualificazione, servizi esterni, miglioramento dei servizi, politiche del welfare sono tutte leve organizzative che consentono una gestione articolata del personale, una retribuzione dei diversi livelli di responsabilità e di rischio, in relazione agli obiettivi fissati nel PIAO e quali possibili strumenti di attrazione delle risorse umane.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

Incongruente anche perché numerose sono le eccezioni all'art. 23

Art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019

Adeguamento in aumento o in diminuzione del limite al trattamento accessorio al fine di conservare l'invarianza del valore medio pro capite riferito al 2018 quando varia la consistenza numerica del personale in servizio.

ART 3, comma 3 DL 19/2026

A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nei comuni fino a 3.000 abitanti la **spesa per il segretario comunale**, per gli importi previsti, secondo la popolazione dell'ente, dagli articoli 57, comma 3, 58, comma 1, e 61, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale dell'area funzioni locali ((- triennio 2019-2021)) del 16 luglio 2024, non rileva ai fini del rispetto dei limiti previsti dall'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Per gli enti interessati, resta applicabile, fino alla scadenza prevista, l'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

Incongruente anche perché numerose sono le eccezioni all'art. 23

Art. 14, comma 1 bis del DL 25/2025

- ▶ 1-bis. A decorrere dall'anno 2025, al fine di armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione, possono incrementare, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il Fondo risorse decentrate destinato al personale in servizio fino al conseguimento di un'incidenza non superiore al 48 per cento delle somme destinate alla componente stabile del predetto Fondo, maggiorate degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa, sulla spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023 per gli stipendi tabellari delle aree professionali.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

Incongruente anche perché numerose sono le eccezioni all'art. 23

Quota di adeguamento salario accessorio

Art. 11bis, comma 2, D.L. 135/2018 –

Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13 e seguenti del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

Incongruente anche perché numerose sono le eccezioni all'art. 23

Nell'ambito della contrattazione, tutte le risorse indicate in deroga all'art. 23, comma 2.

Il CCNL Funzioni locali 2022-2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026, conferma tale regola. L'art. 58 incrementa la parte stabile del Fondo dello 0,14 per cento del monte salari 2021 e, in attuazione dell'art. 1, comma 121, della legge n. 207/2024, consente agli enti, in relazione alla propria capacità di bilancio, un ulteriore incremento complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2021, espressamente sottratto al tetto dell'art. 23, comma 2.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017

Incongruente anche perché numerose sono le eccezioni all'art. 23

Specifiche disposizioni di legge:

- Incentivi tecnici
- Incentivi ICI
- Extrageffito delle sanzioni del codice della strada – vedi Sezione delle Autonomie della Corte dei conti -**deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG** l'eventuale **extrageffito** per l'utilizzo di tali risorse in deroga ai limiti del trattamento accessorio del personale - la giurisprudenza contabile ha precisato che la deroga è ammessa solo in presenza di un effettivo incremento delle riscossioni rispetto all'anno precedente e nel rispetto dei vincoli di destinazione legati alla sicurezza stradale.

Trattamento accessorio – art 23, comma 2, D. Lgs n. 75/2017- il caso particolare del welfare

- ▶ Con deliberazione n. 17/SEZAUT/2024/QMIG, la Sezione delle autonomie aveva escluso dal limite dell'art. 23, comma 2, le risorse destinate alle misure di welfare previste dal CCNL, valorizzandone la natura assistenziale e previdenziale.
- ▶ Anche l'ARAN si era pronunciata in tale senso
- ▶ Il legislatore, nel confermare il principio del contenimento della spesa, è intervenuto con l'art. 1, comma 124, della legge n. 207/2024, che ha stabilito che anche le risorse destinate, nell'ambito della contrattazione integrativa, ai benefici assistenziali e sociali sono da considerarsi nel limite, facendo salve quelle riconosciute da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme del contratto collettivo nazionale.
- ▶ La Sezione Lombardia della Corte dei Conti, con deliberazione n. 281/2025/PAR, ha ritenuto ancora escluse dal tetto le risorse destinate al welfare della Polizia locale finanziate mediante i proventi dell'art. 208 del Codice della strada, proprio in ragione della specifica copertura normativa e contrattuale.



Grazie per l'attenzione