



Deliberazione n. 55/2026/PAR
Comune di Mandela (RM)

REPUBBLICA ITALIANA
La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO
composta dai magistrati

Franco MASSI	Presidente
Pasquale ANGELOSANTO	Consigliere - Relatore
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 3 giugno 2026

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, co. 2, e 119 della Costituzione;
visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*”;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante “*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*”;
visto l’articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
visto l’articolo 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e l’articolo 2 della legge 7 gennaio 2026 n.1;
visto l’articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58;
visto l’articolo 1, co. 165, della legge 30 dicembre 2024 n. 207 (Legge di bilancio per il 2025);
vista la richiesta di parere trasmessa dal Comune di Mandela (RM), per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Lazio (CAL-Lazio), acquisita al protocollo n. 2034 del 5 maggio 2026;
visto il decreto del Presidente della Sezione 16/2026, con il quale l’esame dell’istanza è stato assegnato al Consigliere Pasquale Angelosanto;

vista l'ordinanza n. 30 del 28 maggio 2026, con cui il Presidente ha convocato l'odierna Camera di consiglio;
udito il relatore, Consigliere Pasquale Angelosanto.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Mandela (RM) ha formulato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere volta a conoscere l'orientamento di questa Sezione in relazione all'articolo 1, co. 165, della legge 30 dicembre 2024 n. 207 (Legge di bilancio per il 2025).

Nello specifico, l'Amministrazione istante chiede se il limite del 10%, che individua il tetto massimo di trattenimenti in servizio in base alla disposizione citata, debba essere determinato in termini finanziari, facendo riferimento all'astratta capacità assunzionale dei Comuni di minori dimensioni, ovvero debba riferirsi alle capacità assunzionali in concreto utilizzate dall'ente.

DIRITTO

In coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, preliminarmente all'esame di merito della richiesta di parere, trasmessa ai sensi dell'articolo 7, co. 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131 e dell'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026 n.1, le Sezioni regionali di controllo sono tenute a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica e alla sua generalità e astrattezza.

L'ammissibilità soggettiva è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato articolo 7, co. 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, nonché alla presentazione della stessa da parte dell'Organo rappresentativo dell'ente, nel caso di specie, come disciplinato dall'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dal Sindaco, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Lazio (CAL).

Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova sottolineare come la richiesta di parere debba riferirsi a questioni interpretative riconducibili all'ambito della "contabilità pubblica", con riferimento alla quale le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo,

ai sensi dell'articolo 17, co. 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con una pronunzia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ne hanno delineato una nozione unitaria incardinata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010).

Al contempo, non si può trascurare, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza del carattere generale e astratto del quesito oggetto dell'istanza. La richiesta di parere, infatti, può essere indirizzata unicamente per conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può né intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa, né generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altre giurisdizioni.

Sul primo aspetto, la Sezione delle Autonomie ha ben rappresentato come la funzione consultiva debba essere resa evitando che questa "di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali" (deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Successivamente, la Sezione delle Autonomie, in particolare nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG ha confermato che «la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale», in quanto «ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale».

Di recente, la medesima Sezione ha ribadito tali orientamenti, precisando che la Magistratura contabile “al fine di dirimere i casi dubbi, dovrà escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere che, pur riguardando l’interpretazione di norme caratterizzate da riflessi finanziari e di contabilità, sono propedeutiche all’adozione di provvedimenti da parte dell’amministrazione locale che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggetti e interessi legittimi) che hanno in altre giurisdizioni il giudice competente a decidere circa la corretta applicazione della disciplina giuridica. Tale valutazione rappresenta un idoneo “*discrimen*” per individuare l’ammissibilità di un quesito ed evitare che l’attività consultiva si sovrapponga con l’operato di altre magistrature” (deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Inoltre, ha evidenziato, relativamente agli altri aspetti della funzione consultiva di questa Corte, che essa "non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari” (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). “Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità.” (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 11/2020/QMIG).

Per quanto di interesse ai fini della disamina del caso di specie, la Sezione delle Autonomie, ha chiarito che “la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle

prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La ratio sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica" (cfr., deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

In siffatto contesto, la richiesta di parere in esame appare oggettivamente ammissibile in quanto il quesito trasmesso rientra nell'alveo della contabilità pubblica, più nello specifico della disciplina afferente alle spese di personale, con una collocazione delle norme interessate dall'istanza tra quelle che "pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa".

Parimenti positive sono le valutazioni di ammissibilità oggettiva inerenti alla generalità e all'astrattezza del quesito, prescindendo lo stesso da riferimenti fattuali connessi a una specifica fattispecie gestionale, nonché all'apparente assenza di interferenze, quantomeno alla luce della documentazione disponibile, con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi magistratuali.

Tanto premesso, il quesito avanzato dal Comune di Mandela va esaminato attraverso un'operazione ermeneutica dell'articolo 1, co. 165, della legge 30 dicembre 2024 n. 207 (Legge di bilancio per il 2025).

Nel testo vigente è previsto, per quanto d'interesse, che: *"Le pubbliche amministrazioni di cui di cui all'articolo 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche per lo svolgimento di attività di tutoraggio e di affiancamento ai neoassunti e per esigenze funzionali non diversamente assolvibili, possono trattenere in servizio, previa disponibilità dell'interessato, nel limite del 10 per cento delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente, il personale dipendente di cui ritengono necessario continuare ad avvalersi, ivi compreso quello di cui all'articolo 3 del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001, con esclusione del personale delle magistrature, degli avvocati e procuratori dello Stato e del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai fini della salvaguardia della specificità della funzione ai sensi dell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Il personale, individuato dalle amministrazioni interessate esclusivamente sulla base delle esigenze organizzative di cui al primo periodo e del merito, non può permanere in servizio oltre il compimento del settantesimo anno di età."*

In argomento, il Comune richiedente evidenzia la difficoltà per gli enti di minori dimensioni, con popolazione inferiore a 1000 abitanti (il Comune di Mandela ne conta 931 al 2026), di avere facoltà assunzionali utili per il tetto quantitativo finanziario massimo del 10%. Pertanto, l'ente propende per una soluzione interpretativa *“che non vanifichi la portata normativa e ne consenta l'utilizzo ai piccoli Comuni”*, rinvenendola *“in quella che manifesta l'orientamento in virtù del quale la norma, per trovare concreta applicazione, debba essere intesa nel senso di considerare il trattenimento in servizio come mancato risparmio e commisurare a quello il computo del 10% delle facoltà assunzionali considerando che la misura non importa una nuova assunzione di personale, di fatto già in servizio e non costituisce novazione del rapporto di lavoro in quanto si sostanzia in una mera prosecuzione del rapporto già esistente in virtù di una deroga legislativa all'obbligo di pensionamento raggiunti i limiti di età anagrafica e contributiva parimenti ex lege stabiliti ai sensi dell'articolo 1 co. 162 della L.207/2024”*.

La Sezione ritiene che la tesi prospettata dall'ente non sia meritevole di condivisione. La disposizione in esame, nella parte in cui fa riferimento in termini generali alle *“facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente”*, impone di riferire il parametro del 10%, di natura finanziaria, alle capacità assunzionali delle amministrazioni interessate, in astratto considerate.

Rilevato che, sulla base del mero dato testuale, l'ambito soggettivo di applicazione della norma ricomprende gli enti locali, ne discende che il riferimento alle facoltà assunzionali autorizzate debba essere inteso, avuto riguardo al quesito che si riscontra, in relazione alle previsioni di cui all'articolo 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e al decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, del 17 marzo 2020, recante *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni”*.

Ne consegue che, indipendentemente dalle dimensioni demografiche del Comune, il richiamato limite vada considerato quale tetto finanziario massimo ai fini della individuazione del contingente di unità di personale trattenibile in servizio. Laddove il legislatore avesse voluto differenziare la modalità di calcolo per gli enti minori, imponendone la determinazione sulle capacità assunzionali in concreto utilizzate e

quindi considerando il trattenimento in servizio come mancato risparmio, lo avrebbe indicato in modo esplicito, ovvero con l'introduzione di specifiche disposizioni derogatorie.

In argomento, giova richiamare quanto chiarito dal Dipartimento della Funzione Pubblica con parere n. 77581 del 27 ottobre 2025. Nello specifico, la nota rinvia alla direttiva del 20 gennaio 2025, a firma del Ministro per la pubblica amministrazione, recante *«Indicazioni applicative del ricorso al trattenimento in servizio di cui all'art. 1, co. 165, della legge 30 dicembre 2024, n. 207»*, che ha precisato come, ai fini del ricorso all'istituto in oggetto, la facoltà di trattenere in servizio il personale interessato debba intendersi *«nel limite massimo del 10 % delle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente»* e che *«la base di calcolo da considerare per l'individuazione del limite massimo del 10% è quella relativa alle facoltà assunzionali "ordinarie"»*, così chiarendo che i parametri di riferimento, di natura finanziaria, debbano intendersi in relazione all'astratta capacità assunzionale delle amministrazioni interessate. Nello stesso senso si esprime il Dipartimento della Ragioneria dello Stato con la circolare n. 8 del 7 aprile 2025, secondo la quale *«Il limite del 10 per cento delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente ai fini del previsto trattenimento in servizio è finalizzato esclusivamente all'individuazione del contingente massimo di unità di personale trattenibile in servizio ... In sede di predisposizione degli atti di programmazione del fabbisogno di personale è reso noto il contingente di personale da trattenere in servizio in applicazione del citato co. 165, nel rispetto del summenzionato limite massimo del 10 per cento delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente»*.

Fermo quanto sopra rappresentato, nel riconoscere le difficoltà applicative della disposizione in esame, che originano dalle limitate risorse finanziarie di cui dispongono i Comuni di minore dimensione demografica, si auspica, *de iure condendo*, un intervento normativo volto a superare tali criticità, anche al fine di assicurare la coerenza del sistema normativo con il dettato dell'art. 97 Cost. e di garantire uniformi capacità funzionali degli enti locali.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Mandela (RM) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali del Lazio.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 3 giugno 2026.

L'ESTENSORE

Pasquale ANGELOSANTO
f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Franco MASSI
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 4 giugno 2026

Il Funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente