Deliberazione n. 112 /2026/PAR

Comune di Narni

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Francesca ABBATI	Referendaria relatrice
Lorena CHIACCHIERINI	Referendaria

nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante 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;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG e la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026 che hanno fornito indicazioni in merito alla funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 come integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE le deliberazioni n. 1/2026/INPR, n. 5/2026/INPR, n. 53/2026/INPR e n. 69/2026/INPR con le quali questa Sezione ha definito il proprio programma delle attività di controllo per l'anno 2026;

VISTA la richiesta di parere del comune di Narni, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 2138 del 22 settembre 2026;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA la relatrice, Referendaria Francesca Abbati;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria, in data 22 settembre 2026 (prot. Cdc n. 2138 in pari data), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Narni, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1. Il quesito si riferisce alla corretta determinazione della spesa per il personale ai fini del valore-soglia di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e al DM 17 marzo 2020 nel caso di gestione associata dei servizi sociali di una Zona Sociale.

Con la propria richiesta, l'Amministrazione ha innanzitutto richiamato l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, specificando che *"ai fini dell'individuazione del corretto ambito applicativo della disposizione invocata,* [...] *la presente istanza afferisce al ramo generale della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica di cui al comma 1, primo periodo, dell'art. 2 cit., e non al ramo, ivi pure previsto, relativo a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, disciplinato da specifica soglia di valore; la presente richiesta si pone pertanto in linea di continuità con la tradizionale funzione consultiva generale e astratta già esercitata dalle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131".*

Quanto al merito il Comune ha riportato la disciplina dei citati art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e del relativo DM applicativo del 17 marzo 2020. L'Ente ha poi richiamato la legge 8 novembre 2000, n. 138 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e "*la disciplina regionale concernente l'organizzazione e la gestione associata dei servizi sociali e la Zona Sociale n. 11.*" L'Ente ha poi esposto la specifica situazione gestionale che motiva il proprio interesse alla funzione consultiva, e in particolare alla soluzione del presente quesito, sviluppando, inoltre, le proprie considerazioni nei termini di seguito riportati.

"*Il Comune di Narni è Comune capofila della Zona Sociale n. 11, costituita per la gestione associata degli interventi e dei servizi sociali da parte dei Comuni aderenti. La Zona Sociale n. 11 costituisce una forma di gestione associata dei servizi sociali priva di autonoma personalità giuridica e, conseguentemente, non dispone di un proprio distinto bilancio né di una propria autonoma dotazione organica. Nell'ambito di tale modello organizzativo, il comune di Narni, in qualità di ente capofila, provvede alla gestione dei rapporti di lavoro del personale destinato allo svolgimento delle funzioni e dei servizi della Zona Sociale, sostenendone direttamente la relativa spesa quale datore di lavoro formale. Il personale in questione, pur risultando formalmente dipendente del Comune di Narni e inserito nella sua dotazione organica, è destinato allo svolgimento di attività e funzioni riferibili alla gestione associata e non esclusivamente*

all'organizzazione e alle esigenze istituzionali del Comune capofila. La spesa relativa a tale personale è ripartita tra i Comuni aderenti alla Zona Sociale secondo i criteri stabiliti dagli atti che disciplinano la gestione associata, o è finanziata da contributi regionali, statali o comunitari. Conseguentemente, una parte della spesa di personale formalmente sostenuta e contabilmente imputata al comune di Narni viene definitivamente posta a carico degli altri Comuni aderenti (o finanziata dai richiamati trasferimenti terzi), i quali provvedono a rimborsare al Comune capofila le rispettive quote di competenza. Si determina, pertanto, una situazione nella quale la formale imputazione contabile della spesa al Comune capofila non coincide integralmente con la sua definitiva riferibilità finanziaria, posto che una parte della spesa viene sostenuta dal Comune di Narni quale soggetto capofila, ma è economicamente riferibile ad altri soggetti e amministrazioni. Ai fini della disciplina prevista dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal d.m. 17 marzo 2020, il Comune di Narni determina il rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Sulla base dei dati contabili dell'Ente, il rapporto del Comune di Narni si colloca al di sotto del valore-soglia previsto per la relativa classe demografica, nonostante la spesa di personale ad oggi formalmente computata non sia totalmente riferibile al bilancio proprio del Comune. La questione interpretativa deriva dalla circostanza che, qualora venga computata integralmente nel numeratore la spesa di personale formalmente sostenuta dal comune di Narni per l'intera gestione della Zona Sociale (così come avviene allo stato attuale), vengono considerate anche quote di spesa che, secondo i criteri di riparto della gestione associata, non rimangono definitivamente a carico del Comune capofila. Tali quote sono infatti successivamente rimborsate dagli altri Comuni aderenti e dagli enti finanziatori, in misura corrispondente alla rispettiva partecipazione alla spesa della gestione associata. Il Comune ritiene che, ai fini della determinazione del rapporto previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, debba assumere rilievo non soltanto la formale imputazione della spesa all'ente che materialmente sostiene il pagamento, ma anche la sua effettiva e definitiva riferibilità finanziaria, quando sia previsto un sistema di riparto della spesa tra più enti e il Comune capofila agisca quale soggetto incaricato della gestione unitaria. Tale impostazione appare coerente con la natura della gestione associata, nella quale il Comune capofila non assume, per la parte rimborsata dagli altri enti, un onere finanziario definitivamente proprio, ma sostiene la spesa nell'interesse della gestione comune e ne ottiene successivamente il rimborso nella misura posta a carico dei singoli Comuni o dei fondi dedicati. L'integrale imputazione al Comune capofila della spesa relativa a personale destinato alla gestione associata determinerebbe, in tale prospettiva, un rapporto non pienamente rappresentativo dell'effettivo onere finanziario definitivamente gravante sul comune di Narni, in contrasto con la stessa lettera dell'art. 33, comma 2, cit., che ancora il computo alla spesa «a carico dell'amministrazione». La medesima esigenza di coerenza si riflette sulle entrate derivanti dai rimborsi effettuati dagli altri Comuni aderenti e dagli altri enti pubblici. Tali somme, pur essendo formalmente accertate dal Comune capofila

come entrate correnti, costituiscono infatti la contropartita finanziaria di spese sostenute per conto degli altri enti e non rappresentano risorse proprie del Comune di Narni destinate a finanziare la sua ordinaria capacità di spesa. Ne consegue che, qualora si ritenga corretto escludere dal numeratore la quota di spesa di personale definitivamente riferibile agli altri Comuni o a fonti terze, appare coerente, per il medesimo criterio di effettiva riferibilità finanziaria, non computare nel denominatore i corrispondenti rimborsi e contributi ricevuti dal Comune capofila. Sotto il profilo strettamente finanziario e dinamico, va evidenziato che, modificando in riduzione sia la spesa di personale finanziata da terzi (al numeratore) sia le correlate entrate di rimborso (al denominatore), il risultato finale del rapporto non rimane invariato. Infatti, il valore del rapporto finale migliora significativamente, in quanto al denominatore la media triennale delle entrate correnti accertate varia in misura percentuale minore rispetto alla spesa di personale a numeratore, la quale agisce per l'intero importo dell'esercizio ed è soggetta a strutturali e continui incrementi. Il criterio proposto mira, pertanto, a garantire una rappresentazione coerente della posizione finanziaria del Comune capofila, evitando che il rapporto sia determinato sulla base di una spesa che solo formalmente grava sul Comune e di entrate che costituiscono esclusivamente il rimborso di tale spesa da parte degli altri enti. Tale impostazione trova puntuale riscontro nell'art. 3, comma 2, del DM 21 ottobre 2020, il quale, con riguardo alle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale – istituto strutturalmente affine, in cui il segretario è parimenti incardinato quale dipendente del solo Comune capofila mentre l'onere del relativo trattamento economico è ripartito tra gli enti convenzionati – dispone che «ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e, per il comune capofila, non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa». Il Comune ritiene che tale principio, dettato per un istituto che condivide con la Zona Sociale la medesima struttura – capofila datore di lavoro formale, riparto convenzionale dell'onere, rimborso da parte degli altri enti – sia espressione di un criterio generale di sistema, non limitato all'ambito delle convenzioni di segreteria, e pertanto applicabile per identità di ratio anche alla fattispecie in esame. Non ignora il Comune istante che la circostanza per cui il personale della gestione associata risulta comunque incardinato, sotto il profilo giuridico e datoriale, nella dotazione organica del solo Comune capofila potrebbe, in astratto, indurre a ritenere che i vincoli di finanza pubblica di cui all'art. 33, comma 2, cit. – diretti anche al controllo della capacità assunzionale e della dotazione organica dell'ente – debbano applicarsi con riferimento all'intera spesa formalmente sostenuta dal capofila, a prescindere dalla provenienza del relativo finanziamento. Tale obiezione risulta, tuttavia, già superata dal legislatore secondario proprio nel richiamato art. 3, comma 2, del DM 21 ottobre 2020, il quale disciplina un'ipotesi in cui il dipendente (il Segretario) è del pari incardinato esclusivamente presso il Comune capofila, e ciò nonostante esclude dal novero della spesa rilevante ai fini del valore-soglia la quota rimborsata dagli altri enti convenzionati; ne discende che l'incardinazione formale del rapporto di lavoro

presso il solo capofila non costituisce, di per sé, elemento ostativo all'applicazione del criterio della riferibilità finanziaria effettiva."

Quanto agli aspetti dell'ammissibilità oggettiva, il comune di Narni ha specificato che "*la presente richiesta concerne l'interpretazione di disposizioni incidenti sulla determinazione della spesa di personale e sulla capacità assunzionale degli enti locali e presenta, pertanto, un diretto collegamento con la materia della contabilità pubblica. La questione è sottoposta alla Corte dei conti in relazione a una situazione concreta e attuale del comune di Narni, formulata tuttavia in termini generali e astratti, e non è finalizzata a ottenere valutazioni su procedimenti giurisdizionali o amministrativi in corso, né a sollecitare una verifica preventiva di singoli atti gestionali. Il comune di Narni formula espressamente la propria soluzione interpretativa, sulla quale richiede il pronunciamento della Corte dei conti*."

Sulla base di tali premesse l'Ente ha posto il quesito nei seguenti termini.

"Se, ai fini della determinazione del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal d.m. 17 marzo 2020, nel caso di gestione associata dei servizi sociali mediante una Zona Sociale priva di autonoma personalità giuridica, nella quale il Comune capofila sostiene formalmente l'intera spesa di personale — ivi compreso il rapporto di lavoro con il personale ad essa dedicato, incardinato nella propria dotazione organica — e riceve dagli altri Comuni e da altri enti pubblici aderenti il rimborso delle rispettive quote, sia corretto, in applicazione del medesimo criterio già accolto dall'art. 3, comma 2, del d.m. 21 ottobre 2020 per le convenzioni di segreteria, computare nel rapporto esclusivamente la quota della spesa di personale effettivamente e definitivamente a carico del Comune capofila, escludendo la quota definitivamente posta a carico degli altri Comuni aderenti e, conseguentemente, non computando nel denominatore i corrispondenti rimborsi ricevuti dal Comune capofila.

Si chiede che il parere sia reso ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1."

Infine, si riporta la soluzione al quesito prospettata dall'Amministrazione.

"Il comune di Narni ritiene che, ai fini della determinazione del rapporto previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal DM 17 marzo 2020, debba trovare applicazione il criterio dell'effettiva e definitiva riferibilità finanziaria della spesa, in coerenza con quanto già stabilito, per l'istituto affine delle convenzioni di segreteria, dall'art. 3, comma 2, del DM 21 ottobre 2020. In particolare, il Comune ritiene che: a) nel numeratore del rapporto debba essere computata esclusivamente la quota della spesa di personale della Zona Sociale n. 11 che rimane effettivamente e definitivamente a carico del Comune di Narni, con esclusione della quota che, in base ai criteri di riparto della gestione associata, risulta definitivamente posta a carico degli altri Comuni aderenti e dei trasferimenti regionali, statali e comunitari inerenti la zona sociale; b) conseguentemente, nel denominatore non debbano essere

considerate le entrate correnti derivanti dai rimborsi corrisposti dagli altri Comuni e da altri enti pubblici per la quota di spesa di personale ad essi definitivamente riferibile, trattandosi della corrispondente restituzione di somme anticipate dal Comune capofila nell'ambito della gestione associata e non di risorse proprie del comune di Narni. Il Comune ritiene, in altri termini, che la circostanza che il comune di Narni sia il soggetto che formalmente sostiene e contabilizza l'intera spesa, e ne sia altresì il datore di lavoro formale, non possa, di per sé, determinare l'integrale imputazione della medesima spesa al Comune ai fini del rapporto di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, quando sia documentalmente e contabilmente determinabile la quota che, in base al sistema di gestione associata, rimane definitivamente a carico degli altri enti — come già riconosciuto dal legislatore secondario per la fattispecie, del tutto assimilabile, delle convenzioni di segreteria."

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Come ricordato anche dal comune di Narni nella sua premessa, l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, sotto la rubrica "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", ha introdotto una disciplina che ha inciso l'ambito della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile, tanto dal punto di vista sostanziale che procedurale. Il comma 1 del citato art. 2 prevede, tra l'altro, che la Corte dei conti **"***rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)*".

Le interpretazioni fornite dalle Sezioni regionali al fine di rendere più esplicito il coordinamento applicativo tra la novella normativa e la preesistente legge n. 131/2003 hanno trovato il loro conclusivo approdo nelle deliberazioni n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026 delle Sezioni riunite. Nello specifico si è ritenuto che "*la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali ex legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri <su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete>, ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale <nuovo paradigma della funzione consultiva>, l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/<speciale> effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente. Conseguentemente rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso,*

mantiene la valenza di <*Grundnorm*> *della funzione consultiva."* (Deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 del 18 maggio 2026, enfasi aggiunta).

In diretta conseguenza dell'indirizzo applicativo sopra riportato, cui questa Sezione intende conformarsi e coerentemente con quanto già chiarito al comune di Narni con deliberazione n. 17/2026/PAR, il Collegio ritiene che, per il quesito in trattazione - per il quale l'Ente ha chiesto "*che il parere sia reso ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1.*" - non risulti integrato il requisito di ammissibilità oggettiva, poiché la richiesta posta all'esame della Sezione non verte su una questione relativa o connessa al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o al Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC).

Tuttavia, l'inammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, non impedisce a questa Sezione di esaminare comunque la richiesta di parere, mantenendo ferma la natura generale ed astratta della funzione consultiva data dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che rimane la norma fondamentale di riferimento. Si riporta pertanto, di seguito, la relativa disamina.

2. Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Secondo il consolidato orientamento, occorre infatti valutare l'ammissibilità dei quesiti, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Amministrazione richiedente e dell'organo che la rappresenta, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, come perimetrata dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Quanto alla verifica del profilo soggettivo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 *cit*. attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Sindaco del Giunta regionale, Sindaco del Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

3. Nel caso di specie risulta integrato il presupposto soggettivo, sia con riguardo all'ente richiedente sia in riferimento all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, infatti, dal Comune, Ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 *cit*., ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente stesso. La richiesta di parere, inoltre, è pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, attraverso la trasmissione sulla piattaforma telematica dedicata, denominata "Centrale pareri".

Appare evidente anche l'interesse dell'Ente alla soluzione del quesito proposto, conformemente alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui "*il criterio orientativo, che l'Ente territoriale chiede di esprimere alla Sezione regionale di controllo attivando l'esercizio della funzione consultiva,* [deve essere] *comunque giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente stesso, ancorché destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente.*"

4. Oltre ai presupposti soggettivi della richiesta di parere, con la deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha individuato anche limiti in senso oggettivo per l'esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, delineando la nozione di contabilità pubblica e l'ambito della funzione, poi integrate, con successive deliberazioni della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai fini dell'applicazione del citato art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003.

In particolare, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite è stato confermato l'orientamento della Sezione delle Autonomie (delib. n. 5/2006) in merito alla necessità che la "*nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi, che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*".

La stessa deliberazione ha precisato che "*la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.*

Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio."

Le Sezioni Riunite hanno poi richiamato "*a mero titolo esemplificativo, la materia del personale*", oggetto della presente richiesta di parere.

5. Il quesito posto dal Comune rientra nell'accezione di contabilità pubblica come sopra enucleata ed è conforme ai descritti orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo, poiché riguarda i limiti posti dalla legge alla spesa per il personale, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di *spending review* e idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Ciò posto, il presente parere deve intendersi reso con riguardo alla fattispecie generale ed astratta sottesa alla questione rappresentata. Esso, infatti, ha riguardo all'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando esclusivamente all'Amministrazione l'assunzione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale. È, pertanto, da escludersi qualsiasi commistione con le scelte gestionali di esclusiva competenza e responsabilità degli organi del comune di Narni.

6. Quanto al merito, l'Ente ha chiesto se, ai fini della determinazione dei limiti assunzionali, sia legittimo neutralizzare la spesa per il personale rimborsata dai Comuni per lo svolgimento della gestione associata dei servizi sociali mediante una Zona sociale priva di autonoma personalità giuridica.

In proposito è necessario richiamare, innanzitutto, quanto previsto dall'art. 33, comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58, secondo cui "[...] *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. [...]."

Con il DL n. 34 citato, dunque, i Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva non superiore ad una percentuale funzione della media delle entrate correnti degli ultimi tre esercizi approvati. La percentuale in questione è stata definita dal decreto 17 marzo 2020, attuativo del citato art. 33, comma 2, tenendo conto della fascia demografica di appartenenza degli Enti. In questo modo, la disciplina delle assunzioni di personale nei Comuni ha comportato il superamento di quanto in precedenza disposto dall'art. 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, secondo il quale – entro il limite della spesa del personale pari al 20 percento delle entrate correnti dei Titoli I, II e III – i Comuni potevano utilizzare, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, il *turn-over* al 100 percento.

Il mantenimento della sostenibilità finanziaria della capacità assunzionale è pertanto determinato dal rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti, nella proporzione stabilita dal richiamato DM, con facoltà di ampliare le possibilità di assunzione di personale sulla base delle esigenze propria di ciascuna Amministrazione, tenendo conto, contemporaneamente, della specifica situazione finanziaria che le connota.

7. Con il proprio quesito, il comune di Narni chiede a questa Sezione se sia legittimo neutralizzare, ai fini del confronto di valori di cui al citato art. 33, comma 2, le spese per il personale rimborsate per la gestione associata dei servizi nell'ambito della relativa "Zona sociale", prevista dalla legge 8 novembre 2000, n. 328. In tale evenienza, anche il rimborso sarebbe non rilevante per la determinazione del valore-soglia, ovvero non andrebbe sommato al totale delle entrate correnti dell'esercizio finanziario.

7.1 Il comune di Narni ha inoltre richiamato l'art. 3 del DM 21 ottobre 2020, relativo, tra l'altro, alla disciplina dell'ufficio del Segretario comunale, "*per la fattispecie,* [secondo l'Ente] *del tutto assimilabile* [al quesito in esame], *delle convenzioni di segreteria*". Secondo i commi 1 e 2 dell'art. 3 del DM "*l'inquadramento giuridico ed il trattamento economico del segretario titolare di sede convenzionata è determinato dalla classificazione della sede al momento dell'assegnazione o della conferma, in base alla disciplina contrattuale vigente. Gli istituti giuridici ed economici connessi allo svolgimento del rapporto di servizio del segretario titolare di sede convenzionata sono applicati dall'ente capofila. La convenzione disciplina anche le modalità di riparto tra gli enti dell'onere per il trattamento*

economico del segretario titolare della sede convenzionata. Ai fini del rispetto dei valori soglia di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e, per il comune capofila, non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa."

8. Appare utile ricordare come, ai fini dell'esclusione di tali risorse dal calcolo del tetto di spesa del personale del Comune, bisogna tener conto dell'effettivo esercizio delle funzioni. In assenza di tale valutazione, la neutralità delle spese di personale, si risolverebbe in un'elusione, da parte del Comune, della norma di contenimento della finanza pubblica di cui all'art. 33 del DL n. 34/2019 *cit*. Sulla base di tale presupposto di fatto, la spesa rimborsata per il personale, effettivamente impiegato nello svolgimento della gestione associata dei servizi in questione, deve considerarsi neutra ai fini della determinazione del rapporto tra questa e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III del bilancio, ex art. 33 del D.L. n. 34/2019 e, pertanto, la spesa di personale complessiva sostenuta dal Comune deve essere ridotta del costo del personale, limitatamente all'importo effettivamente rimborsato dagli altri Enti.

Parimenti, in attuazione di quanto previsto dall'art. 33 più volte citato, al fine di procedere all'esatta determinazione della capacità assunzionale, dovranno essere sottratte, dalle entrate correnti del Comune, le stesse risorse rimborsate dagli Enti della Zona Sociale e non rilevanti ai sensi dell'art. 33, comma 2 del DL n. 34/2019.

A conferma di quanto rappresentato, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/SEZAUT/2026/QMIG del 9 aprile 2026, si è pronunciata in sede nomofilattica in merito alla neutralità, rispetto ai limiti di spesa del DL n. 34 del 2019, delle risorse statali destinate dal DPCM 3 ottobre 2022 alle assunzioni di personale presso gli ATS.

In tale sede, "*il parametro interpretativo specifico invocato è* [stato] *l'art. 57, comma 3-septies, del d.l. n. 104/2020*", connotato, dalla delib. n. 10, come "*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*". La Sezione delle Autonomie ha pertanto stabilito che le "*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* [da altri soggetti]*, a condizione che l'ente dimostri la tracciabilità delle risorse vincolate e la loro integrale destinazione alla specifica assunzione*".

9. I principi di diritto sopra richiamati, stabiliti dalla Sezione delle Autonomie per l'art. 33 del DL n. 34/2019, anche se in coordinamento con altre disposizioni di legge e per spese per il

personale di altra natura, possono costituire riferimento utile anche in relazione alla questione posta dal comune di Narni.

Pertanto, può concludersi che le somme rimborsate per la spesa del personale non sono assoggettate ai limiti di spesa prevista dall'articolo 33, comma 2 del D.L. n. 34/2019 *cit.*, a condizione che vi sia l'assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria. La sussistenza dei presupposti per qualificare la spesa quale non rilevante ai fini dei limiti assunzionali in questione si configura quando l'intero costo del personale impiegato confluisce a quest'ultimo a titolo di rimborso in modo che le risorse non impattino effettivamente sul bilancio dell'Ente locale, che deve essere in grado di dimostrare la tracciabilità di tali somme e la loro corretta imputazione contabile.

Resta fermo che l'applicazione alle fattispecie concrete del principio enunciato è riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria

a) posto che la richiesta di parere presentata dal Comune di Narni *"ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1."* è oggettivamente inammissibile per mancanza di riferimento alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), come riferito in parte motiva;

b) esprime, con riguardo al quesito posto, il seguente principio di diritto, in termini di generalità e astrattezza ed in conformità con quanto previsto dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma fondamentale di riferimento della funzione consultiva:

la possibilità del superamento dei limiti di spesa di cui all'art. 33, comma 2 del decreto-legge n. 34 del 2019 deve ritenersi consentita nel caso in cui la spesa sia rimborsata e, dunque, non impatti effettivamente sui bilanci dell'Ente, ma remuneri esaustivamente lo svolgimento delle funzioni associate svolte dal personale impiegato.

Nello stesso tempo, in attuazione di quanto previsto dall'art. 33, comma 2, al fine di procedere all'esatta determinazione della capacità assunzionale, dovranno essere sottratte, dalle entrate correnti del Comune, le stesse risorse rimborsate dagli Enti titolari della relativa funzione e non considerate, nel predetto calcolo, tra le spese per il personale.

La spesa per il personale per lo svolgimento delle funzioni, neutralizzate ai fini del calcolo per l'individuazione dei limiti di cui all'art. 33, comma 2 del decreto-legge n. 34/2019 per l'ente delegato, resta invece rilevante in capo ai soggetti pubblici che hanno rimborsato la spesa in quanto compartecipi dei servizi sociali svolti in modo associato. Diversamente, si determinerebbe la conseguenza di escludere del tutto la spesa per il personale in questione dalla disciplina di legge, con conseguenze negative sui saldi di finanza pubblica.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Narni, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato il 15 ottobre 2026.

Il Magistrato estensore
Francesca Abbati

FRANCESCA
ABBATI
16.10.2026
04:18:39
GMT+02:00

Il Presidente
Paolo Peluffo

Depositato il 16 ottobre 2026
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani

ANTONELLA
CASTELLANI
16.10.2026 10:37:57
GMT+02:00

PAOLO PELUFFO
CORTE DEI CONTI
16.10.2026 10:15:17
GMT+02:00