



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati*:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere relatore
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria

* riuniti mediante collegamento telematico

nella Camera di consiglio del 28 novembre 2025 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;

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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

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, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

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

VISTA la richiesta di parere del comune di Massa Martana, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 3104 del 24 ottobre 2025;

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, Consigliere Antonella Valeriani;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria, in data 17 ottobre 2025 (prot. Cdc n. 3104 in pari data), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Massa Martana, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito all'esistenza dell'obbligo per il Comune di trasferire una quota del proprio Fondo di risorse decentrate all'Unione di Comuni di cui fa parte, per contribuire al finanziamento del salario accessorio del personale.

Prima di articolare in modo esplicito la propria richiesta, il comune di Massa Martana ha riferito, in via di fatto, di aver *“ceduto parte della propria capacità assunzionale, ai sensi della normativa vigente in materia di personale e di coordinamento della finanza pubblica”*, precisando che non vi è stato, tuttavia, alcun trasferimento di personale dal Comune all'Unione e che i dipendenti del Comune continuano a prestare i servizi esclusivamente presso l'ente di provenienza.

L'Unione, nel predisporre il proprio Fondo per le risorse decentrate del personale, ha richiesto a ciascun Comune aderente di cedere una quota del proprio Fondo per il salario accessorio

proporzionalmente alla capacità assunzionale già trasferita all'Unione. Il comune di Massa Martana ritiene *“non legittima tale richiesta, in quanto la cessione di capacità assunzionale non comporta né sotto il profilo giuridico né contabile un trasferimento di personale, pertanto, non vi è alcun nesso che giustifichi la riduzione del fondo salario accessorio comunale che resta funzionalmente e contabilmente legato al personale in servizio presso il comune stesso”*. Il Comune ritiene invece *“eventualmente possibile contribuire alla formazione del Fondo dell'Unione mediante un trasferimento di risorse a carico del bilancio comunale, e non del proprio FRD, quale cofinanziamento e contributo convenzionale, purché nei limiti della normativa sulla spesa di personale e in coerenza con il principio dell'invarianza complessiva della spesa pubblica”*.

Il comune di Massa Martana, a sostegno della propria tesi, ha richiamato l'articolo 33, comma 2 del decreto legge n. 34 del 30 aprile 2019 in materia di sostenibilità finanziaria nelle assunzioni; la nota della Ragioneria Generale dello Stato n. 179877 del 1° settembre 2020, che fornisce chiarimenti applicativi sull'articolo 11, comma 1 del predetto decreto legge e la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte, n. 8/2011/SEZAUT, che afferma il cosiddetto *“principio del ribaltamento”*.

Con tali premesse il comune di Massa Martana ha articolato la propria richiesta di parere, ponendo i seguenti tre quesiti:

1. *“Se sia legittima la richiesta da parte dell'Unione dei Comuni “Terre dell'Olio e del Sagrantino” di cessione di quote del fondo del salario accessorio da parte dei Comuni aderenti (in particolare del Comune di Massa Martana), in un contesto nel quale non vi è stato alcun trasferimento di personale ma solo cessioni di capacità assunzionale.”;*
2. *“Se, in tale ipotesi, il Comune di Massa Martana possa legittimamente rifiutare la cessione di quote del proprio fondo salario accessorio, ritenendo che esso debba rimanere integralmente destinato al personale in servizio presso l'ente in quanto il fondo è strutturalmente e funzionalmente correlato ai dipendenti effettivamente in organico.”;*
3. *“Se, in alternativa, il Comune possa concorrere alla costituzione del Fondo dell'Unione mediante un trasferimento di risorse a carico del proprio bilancio e non del fondo salario accessorio, quale contributo convenzionale per le funzioni esercitate in forma associata, e se tale soluzione risulti conforme ai principi di coordinamento della finanza pubblica ed invarianza complessiva della spesa di personale.”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

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 con riferimento alla legittimazione dell'Amministrazione richiedente e dell'organo che la rappresenta (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che hanno anche fissato gli ulteriori criteri di seguito richiamati (profilo oggettivo).

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 (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

Nel caso di specie, risulta integrato il presupposto soggettivo, sia con riguardo all'ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, 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."*

Oltre ai presupposti soggettivi della richiesta di parere, con la citata 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. Successive deliberazioni della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo hanno in parte integrato dette indicazioni, 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”*.

Successivamente, la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG ha ribadito che, sebbene la materia della contabilità pubblica costituisca una categoria concettuale ampia e di difficile delimitazione, l'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 *“non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale”*, una richiesta di parere è ammissibile quando tratta di *“questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali”*, essendo *“riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio”*; sono estranee all'ambito della funzione consultiva in esame le situazioni in cui difettano *“quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”*.

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile incontra inoltre un limite di esplicazione, rappresentato dal divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi magistratuali. La Sezione delle Autonomie ha, infatti, affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (deliberazione n. 5/2006 citata), come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/AUT/2019) si è pronunciata nel senso che *“la funzione consultiva di questa Corte 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”*, anche perché, adottando una soluzione più aperta, *“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., deliberazione Sezione delle Autonomie n. 11/AUT/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2 del Codice di giustizia contabile, approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificato il rispetto di ulteriori criteri, individuati dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/SEZAUT/2006,

deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), che possono essere sintetizzati nei seguenti termini.

La domanda di parere, originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere ad oggetto questioni di carattere generale, al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che l'Amministrazione potrà applicare alle circostanze specifiche. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione.

Alla luce dei descritti orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo, deve rilevarsi che gli specifici quesiti posti dal comune di Massa Martana non sono ammissibili sotto il profilo oggettivo, non risultando conformi alle summenzionate indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo: essi sono infatti privi del carattere di generalità e astrattezza, avendo riguardo a specifici fatti di gestione inerenti i rapporti convenzionali fra il comune di Massa Martana e l'Unione di Comuni "Terre dell'Olio e del Sagrantino", a cui il Comune richiedente ha aderito, cedendo *"parte della propria capacità assunzionale"*.

Mentre la normativa e i pronunciamenti – anche di questa Corte - richiamati dall'ente nella richiesta di parere hanno riguardo alla disciplina relativa ai limiti di spesa per il personale e alla determinazione della capacità assunzionale e dunque alla materia della contabilità pubblica (anche nel caso di adesione di un Comune ad un'Unione di Comuni), i quesiti posti dal Comune non vertono sulla corretta interpretazione di tali disposizioni legislative, bensì sulla legittimità di specifici atti di gestione relativi ad atti interni all'Unione stessa e, segnatamente, sulla legittimità della richiesta avanzata dall'Unione di Comuni "Terre dell'Olio e del Sagrantino" a tutti i Comuni aderenti (e dunque anche al comune di Massa Martana), di *"cedere una quota del proprio fondo per il salario accessorio, proporzionale alla capacità assunzionale già trasferita"* e sui conseguenti eventuali adempimenti amministrativi da porre in essere in capo a ciascun Comune.

In merito, giova svolgere alcune preliminari considerazioni sulla natura e sulla finalità dell'Unione di Comuni. Soccorre, al riguardo, l'articolo 32 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di seguito, per brevità, TUEL), che nel riconoscere personalità giuridica all'Unione di Comuni, la definisce come "1. [...] *l'ente locale*

costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. [...]. Il legislatore le riconosce poi autonomia organizzativa, contabile, finanziaria e gestionale, tanto da avere propri organi di governo ed un proprio bilancio. Nell'obiettivo di preservare gli equilibri di bilancio e perseguire il contenimento della spesa pubblica, il comma 5 precisa che: "5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, [...], devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte. [...]. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. 7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati."

Nel prevedere, dunque, che all'Unione di Comuni, i Comuni aderenti possano conferire le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio associato di funzioni e servizi, cedendo, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali (come avvenuto per il comune di Massa Martana), il legislatore ribadisce come restino comunque fermi i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di spesa per il personale, auspicando come la "razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni", possa, attraverso l'esercizio associato di funzioni e servizi operato dall'Unione di Comuni, determinare a regime progressivi risparmi di spesa in materia di personale. A tale disciplina sul contenimento della spesa di personale che fa rinvio il comune di Massa Martana nella propria richiesta di parere, richiamando, l'articolo 33, comma 2 del Decreto-legge n. 34/2019. Esso difatti afferma che: "[...] **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 decreto del Ministro della pubblica amministrazione**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto **sono individuate** le fasce demografiche, **i relativi valori soglia** prossimi al valore medio per fascia demografica **e le relative percentuali** massime annuali **di incremento del personale** in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto

rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle <unioni dei comuni> ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano 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 che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.”¹

In attuazione del predetto disposto legislativo, il decreto interministeriale 17 marzo 2020, ha individuato “[...] i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché [ha individuato] le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.”, precisando, all'articolo 4, comma 2, che: “[...] i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, [...] possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, [...] sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, [...] non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica.”

Coerentemente con il descritto quadro legislativo, funzionale alla salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, anche attraverso il contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di Comuni, è intervenuta la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n.

¹ Enfasi aggiunta.

8/AUT/2011/QMIG (richiamata anche dal comune di Massa Martana nella propria richiesta di parere), affermando che: “ [...] per la determinazione dell'importo rilevante ai fini del calcolo dei limiti di spesa per il personale [di un Comune che partecipa a una Unione], in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, occorre sommare alla spesa di personale proprio la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni”; con ciò, chiarendo che la spesa per il personale incardinato nella pianta organica di un'Unione di Comuni, per la quale vi sia stata estinzione del rapporto di impiego con il Comune partecipante all'Unione, deve essere ritenuta rilevante ai fini del rispetto dei limiti di spesa posti dalle norme di legge e, segnatamente, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, commi 557 e 562 della legge n. 296 del 2006.

La Sezione delle Autonomie ha infatti ritenuto che “il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni” e che “la stessa amministrazione, al fine di rendere correttamente le certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale previsto dalla vigente normativa, dovrà conteggiare la quota parte di spesa di personale dell'Unione che sia riferibile al Comune stesso. Allo scopo dovrà reperire e adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione che sia riferibile pro quota al Comune.”

Essa ha dunque concluso esprimendo “il principio interpretativo secondo cui la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni.”.

Coerentemente, si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 158/2023/PAR, precisando che: “per il Comune, la cessione della capacità assunzionale equivale, quoad effectum, alla avvenuta utilizzazione della stessa mediante assunzione diretta, tenuto conto che una volta ceduta la capacità assunzionale non può più essere utilizzata dal Comune cedente.”

Ciò posto, i quesiti sollevati dal comune di Massa Martana, lungi dall'aver riguardo all'interpretazione della normativa in materia di contenimento della spesa pubblica, qui sommariamente descritta e dal medesimo Comune richiamata, hanno invero riguardo ad aspetti specifici, di carattere strettamente gestionale, riconducibili all'agire amministrativo proprio dei rapporti convenzionali fra i Comuni aderenti e l'Unione di Comuni “Terre dell'Olio e del Sagrantino”.

Al riguardo, per completezza, giova richiamare il disposto di cui all'art. 22 del CCNL Comparto funzioni locali 2019-2021, il quale chiarisce che:

“1. Le Unioni gestiscono direttamente il rapporto di lavoro del proprio personale assunto, anche per mobilità, con rapporto a tempo indeterminato o determinato (a tempo pieno o parziale) nel rispetto della disciplina del

presente contratto nonché di quella definita in sede di contrattazione collettiva integrativa per gli aspetti a quest'ultima demandati.

2. Gli atti di gestione del personale degli enti locali temporaneamente assegnato all'Unione, a tempo pieno o a tempo parziale, sono adottati dall'ente titolare del rapporto di lavoro per tutti gli istituti giuridici ed economici, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza forniti dall'Unione. Per gli aspetti attinenti alla prestazione di lavoro e alle condizioni per l'attribuzione del salario accessorio trova applicazione la medesima disciplina del personale dipendente dall'Unione; i relativi atti di gestione sono adottati dall'Unione.

3. Per le finalità di gestione indicate nei commi precedenti l'Unione costituisce proprie risorse finanziarie destinate a compensare le prestazioni di lavoro straordinario e a sostenere tutto il trattamento accessorio per le politiche di sviluppo delle risorse umane, secondo la disciplina, rispettivamente, degli artt. 79 e 80 (Fondo Risorse decentrate: Costituzione e utilizzo) del presente CCNL.

4. Le risorse finanziarie di cui al comma 3 vengono costruite secondo le seguenti modalità: relativamente al personale neo-assunto direttamente, anche per mobilità, in sede di prima applicazione, sulla base di un valore medio pro capite ricavato dai valori vigenti presso gli enti che hanno costituito l'unione per la quota di risorse aventi carattere di stabilità e di continuità; successivamente le stesse risorse potranno essere implementate secondo la disciplina contrattuale vigente nel tempo per tutti gli enti del comparto; la quota delle eventuali risorse variabili viene determinata di volta in volta secondo le regole contrattuali vigenti per tutti gli enti del comparto;

relativamente al personale temporaneamente messo a disposizione dagli enti aderenti, mediante un trasferimento di risorse (per il finanziamento degli istituti tipici del salario accessorio) dagli stessi enti, in rapporto alla classificazione dei lavoratori interessati e alla durata temporale della stessa assegnazione; l'entità delle risorse viene periodicamente aggiornata in relazione alle variazioni intervenute nell'ente di provenienza a seguito dei successivi rinnovi contrattuali."

L'art. 14, comma 31-quinquies del Decreto-legge n. 78/2010, stabilisce, inoltre, che: "nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata".

Tenuto conto di quanto sopra, si constata che cedere la "quota assunzionale" – nel significato che ha tale espressione secondo il DM 17 marzo 2020 - comporta la cessione della possibilità di incrementare il personale rispetto a quello già esistente, ma non implica di per sé la diminuzione della retribuzione, accessoria o meno, del personale dell'ente cedente, che non ha variato la sua consistenza.

La ripartizione delle spese per il personale dell'Unione di Comuni è, infatti, regolata dagli accordi assunti in apposite convenzioni stipulate ex art. 30 del TUEL, nei termini indicati dallo Statuto, che,

ai sensi dell'art. 32, comma 6 del TUEL *"individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse"*.

I Comuni che partecipano all'Unione, nell'attribuire a tale gestione associata una parte delle proprie competenze e funzioni, trasferiscono al nuovo ente locale così costituitosi anche le relative risorse umane (o la relativa capacità assunzionale) e strumentali, con conseguente finanziamento dei relativi costi del personale compreso il salario accessorio. Ai Comuni partecipanti è conseguentemente fatto divieto di svolgere le funzioni trasferite all'Unione.

Quanto alla misura di tale partecipazione, questa è determinata, come detto, dagli accordi convenzionali stipulati in sede di costituzione dell'Unione e disciplinata secondo i criteri individuati dallo Statuto dell'Unione stessa, nel rispetto dei criteri di contenimento della spesa dettati *ope legis* dall'art. 32, comma 5 del medesimo TUEL (come meglio sopra descritti) e del perseguimento dell'obiettivo a regime di progressivo risparmio della spesa in materia di personale.

Le regole e criteri stabiliti in sede di Statuto e di convenzione, dovendo trovare attuazione nella concreta gestione dei rapporti finanziari, necessitano, per un efficiente esercizio associato delle funzioni e dei servizi conferiti, di una programmazione coordinata fra l'Unione dei comuni e i singoli Comuni aderenti, che può esplicitarsi nel raccordo fra il bilancio dell'Unione e quello dei Comuni associati, così come nel coordinamento fra i relativi DUP (Documenti unici di programmazione), i PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) e gli stessi Regolamenti di contabilità, predisposti da ciascuna Amministrazione, nell'ambito della propria autonomia.

Per questi motivi occorre concludere che i quesiti posti dal comune di Massa Martana non presentano i necessari caratteri di generalità ed astrattezza e non individuano una specifica problematica interpretativa di disposizioni legislative, ma vertono su una fattispecie concreta che investe la gestione amministrativa e la responsabilità dell'Amministrazione, rispetto alla quale questa Sezione si è limitata a fornire un'indicazione di carattere generale sulla normativa di riferimento. Diversamente, una pronuncia di questo Collegio comporterebbe un'ingerenza nella concreta attività gestionale, non ammissibile alla luce dei delineati orientamenti della Corte.

La potenziale sovrapposizione tra le funzioni legislativamente conferite a questa Sezione e la sfera di discrezionalità in capo al Comune induce a ritenere la richiesta di parere inammissibile sotto il profilo oggettivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, dichiara le richieste di parere del comune di Massa Martana inammissibili sotto il profilo oggettivo, in quanto mancanti dei necessari caratteri di generalità e astrattezza.

DISPONE

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

Così deliberato il 28 novembre 2025.

Il Magistrato estensore
Antonella Valeriani

Il Presidente
Antonello Colosimo

Depositato il 10 dicembre 2025
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani