REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 22 luglio 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Paola CECCONI	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario relatore

*****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dall'Unione di comuni del Conselvano per mezzo del Consiglio delle autonomie locali, con nota del 28 aprile 2025, prot. n. 3460, acquisita al prot. Cdc n. 3108 del 14 maggio 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Emanuele Mio;

FATTO

L'Unione di comuni del Conselvano (PD) ha inviato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Veneto, una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, a firma del Presidente *pro-tempore*, concernente la spesa del personale ed, in particolare, i vincoli assunzionali applicabili alle Unioni di comuni.

Detta Unione è stata costituita nel 2012 tra i Comuni di Agna, Arre, Bagnoli di Sopra, Candiana, Conselve e Terrassa Padovana, con adesione del Comune di Bovolenta nel 2013, ed ha iniziato ad operare dal 1° gennaio 2014. Successivamente, nel corso del primo quadrimestre del 2015, sono usciti dall'Unione di comuni del Conselvano i Comuni di Agna, Arre, Bagnoli di Sopra, Bovolenta e Candiana; pertanto, l'Unione, a decorrere dal 12 aprile 2015, è costituita dai Comuni di Conselve e Terrassa Padovana.

Si tratta di Unione che non ha natura obbligatoria, istituita ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000, presso la quale è stato trasferito tutto il personale dei comuni aderenti e alla quale risultano conferite, a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutte le funzioni comunali, con esclusione delle attività che comportano spese di investimento e di manutenzione straordinaria e i relativi finanziamenti, nonché quelle relative al funzionamento degli organi politici e del segretario comunale, all'approvazione dei bilanci comunali, alla gestione dei residui attivi e passivi, e all'URP.

Nella richiesta in oggetto, il Presidente *pro-tempore* dell'Unione precisa che "*In materia di verifica del rispetto dei vincoli di spesa del personale, trattandosi di unione liberamente costituita e con il trasferimento della totalità del personale da parte degli enti associati, si è sino ad ora operato verificando sia il tetto proprio dell'Unione, ai sensi del comma 562 della legge n. 296/2006, sia i vincoli specifici in capo agli enti che la compongono, mediante il criterio del c.d. «ribaltamento», così come delineato in particolare dalle deliberazioni n. 8/2011 e n. 20/2018 della Sezione Autonomie.*

Quanto ai vincoli assunzionali, l'Unione applica la disposizione di cui all'art. 1, comma 229, della legge n. 208/2015, la quale stabilisce che «a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, (...) 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»".

In tale contesto, l'Ente rileva che "*le novità introdotte dall'art. 33 del D.L. 34/2019 per i Comuni non determinano un facile coordinamento con la normativa che rimane applicabile alle Unioni di Comuni. In particolare, ci sono alcuni problemi di coordinamento con la disciplina di cui all'art. 1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006, utilizzati per la verifica del rispetto complessivo dei limiti di spesa di personale mediante il c.d. «ribaltamento» e per la verifica del rispetto della spesa di personale propria*

da parte dell'Unione. A ciò si aggiunga il fatto che nel mutato quadro normativo per i comuni è rimasta confermata la possibilità che i comuni aderenti alle Unioni possano cedere la propria capacità assunzionale alla forma associata, secondo le disposizioni dell'art. 32, comma 5, del D.Lgs. 267/2000, capacità assunzionale che per i comuni risulta ora normata secondo il DM 17 marzo 2020, attuativo del D.L. 34/2019. In tale contesto si ritiene quindi che la capacità che un comune decide di trasferire all'«Unione» debba necessariamente essere considerata dallo stesso come spazi propri «utilizzati» ai fini dei successivi calcoli delineati dal DM 17 marzo 2020, per garantire il rispetto della «sostenibilità finanziaria» profilato dalle citate norme, si veda appunto la deliberazione della Vostra illustrissima Sezione Regionale par n. 5/2022".

Considerato quanto statuito dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Toscana, con deliberazione n. 158/2023/PAR, relativamente al calcolo del limite di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 e s.m.i. nel caso di cessione di capacità assunzionale da parte di comuni aderenti ad una Unione, il Presidente *pro-tempore* dell'Unione di comuni del Conselvano formula due quesiti.

Con il primo quesito, si chiede di conoscere "*se la deroga e quindi l'esclusione dal limite di spesa di personale di cui all'art. 1 commi 557-quater e 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, prevista dall'articolo 7, comma 1, del Decreto 17 marzo 2020, per le assunzioni programmate ed effettuate dai Comuni virtuosi utilizzando la capacità di spesa assunzionale derivante dalla formula di conteggio del predetto DM, sia applicabile anche nell'ipotesi di cessione della capacità assunzionale a Unioni per la programmazione delle loro assunzioni*".

Il secondo quesito, che si riporta, è posto in via subordinata alla soluzione positiva del primo: "*In caso di risposta positiva, il Comune potrebbe escludere dalle spese che concorrono al limite dell'articolo 1 comma 557-quater quelle imputabili all'assunzione programmata ed effettuata dalla stessa Unione dei Comuni, ovvero, la maggior spesa per il personale a tempo indeterminato assunto dall'Unione grazie alla cessione di spazi assunzionali ceduti dai comuni facenti parte dell'Unione può essere portata in detrazione ai fini della verifica per i medesimi comuni del limite di cui al comma 557 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006*".

DIRITTO

Preliminarmente all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, secondo il quale i soggetti giuridici

legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane.

Con riferimento all'Unione di comuni, non espressamente contemplata nell'articolo di cui sopra, la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 99/2020/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: "*L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa*". In detta deliberazione, la Sezione delle autonomie ha precisato che "*La richiesta, tuttavia, deve essere finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi, posto che, come evidenziato da questa Sezione nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo sussiste nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Non può invece essere proposta una questione interpretativa la cui soluzione non possa avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni*". A tale riguardo, è stato altresì osservato che "*le Unioni di comuni sono quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti* (…) *cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti. In questi termini solo le Unioni, e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.), possono essere assimilate al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva*".

La Corte dei conti ha stabilito, inoltre, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o

amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvengono 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*" (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Nel caso di specie, la richiesta di parere all'esame, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Presidente dell'Ente, organo politico, rappresentante legale dell'Unione di comuni.

Detta richiesta può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto, come correttamente rilevato dalla pronuncia della Sezione di controllo Lombardia SRC/4/2021/QMIG, *"la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte è riconducibile alla nozione di*

"*contabilità pubblica*", *strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*". Questa interpretazione è confermata dalla giurisprudenza della Sezione delle autonomie, che ha deciso nel merito questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo con riferimento alla capacità assunzionale degli Enti locali, e trova altresì conferma in alcune sentenze della Corte costituzionale che, con riferimento alla tematica più ampia della spesa per il personale, hanno evidenziato che tale voce di costo "*per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente*" (cfr. Corte costituzionale n. 69 del 2011).

Questa Sezione, pertanto, anche alla luce del proprio precedente orientamento, ritiene ammissibile la richiesta di parere formulata dall'Unione di comuni del Conselvano (PD), poiché la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto, ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali, secondo una "*visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica*", che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica laddove vengano in rilievo norme che siano espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica (v. SS.RR. n. 54/2010; Sez. Aut. n. 5/2006, n. 11/2020, n. 17/2020). Si ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame concerna direttamente il corretto utilizzo di risorse soggette a disposizioni di contenimento della spesa pubblica, ai fini della sana gestione finanziaria dell'Ente.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva – e, dunque, non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale - questa Sezione procede all'esame nel merito dei quesiti formulati dall'Amministrazione istante, offrendo una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

Come rilevato dall'Unione di comuni istante, un compiuto riscontro ad entrambi i quesiti formulati si rinviene nell'ambito della giurisprudenza contabile sia di questa Sezione, in particolare nella deliberazione n. 5/2022/PAR, sia della Sezione di controllo Toscana, nella deliberazione n. 158/2023/PAR, al cui apparato motivazionale si rinvia, confermandolo nel merito.

In particolare, questa Sezione, con la richiamata delibera n. 5/2022, ha osservato come" *l'Unione di Comuni abbia, ad oggi, a disposizione ancora i due strumenti per procedere alle assunzioni di personale:*

- *da una parte può assumere autonomamente, utilizzando direttamente spazi assunzionali propri ed applicando la consueta regola del turnover al 100%, ex comma 229 della legge 208/2015,*
- *dall'altra può avvalersi - seppur assumendo direttamente - di spazi assunzionali ulteriori, ceduti (ex art. 32, comma 5, Tuel) dai Comuni "virtuosi" (così come definiti in base alla "nuova" normativa in materia, ovvero capaci di assumere a tempo indeterminato aumentando la propria spesa di personale nel rispetto dei valori soglia), concretamente aumentando la propria dotazione organica. In questo caso - in cui il beneficio (o, per così dire, il "bonus assunzionale") transita dal Comune all'Unione – verranno assunte dall'Unione anche le due conseguenze (o corollari) degli spazi assunzionali aggiuntivi, ovvero: la deroga ai commi 557 e 562 (ex art. 7 co. 1 del D.M. del 17 marzo 2020) e la possibilità di adeguamento del limite del trattamento accessorio (ex art. 33, comma 2 ultimo periodo, del D.L. 34/2019). Tale ultima interpretazione risulta, infatti, coerente con il senso sotteso all'art. 5, comma 3, dello stesso D.M. che - come già specificato - concede addirittura spazi in più ai piccoli comuni (ovvero con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), affinché siano utilizzati per l'Unione alla quale aderiscono (ma attraverso l'istituto del «comando»).*

Inoltre, diversamente opinando, ci si troverebbe di fronte a due paradossi: la possibilità, per l'Unione, di utilizzare ulteriori spazi assunzionali ceduti, per poi dover «comprimere» la spesa entro il limite previsto dal comma 562 della L. 296/2006; e lo svantaggio, per i Comuni, di aderire all'Unione, se le uniche assunzioni possibili per questa fossero nella misura del 100% della spesa dei cessati dell'anno precedente, senza poter utilizzare gli spazi dell'aderente comune virtuoso.

Ovviamente, giova precisare che anche le assunzioni attraverso cessione di spazi assunzionali potranno avvenire soltanto a condizione che i comuni ne tengano conto come se si trattasse di maggiore spesa propria ai fini dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, oltre che delle disposizioni generali sul contenimento della spesa di personale.

Del resto, una lettura in tal senso orientata si porrebbe anche a salvaguardia del principio di necessario coordinamento della finanza pubblica, sotteso alla finalità, evidenziata dalla Sezione delle Autonomie con la pronuncia n. 4/2021/QMIG - attraverso il rinvio alla sentenza n. 22/2014 della Corte Costituzionale - finora perseguita dal legislatore, di incentivare le Unioni di comuni "orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, di quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica".

A sua volta, la Sezione di controllo della Toscana, con la citata deliberazione n. 158/2023, ha ribadito che "*laddove la cessione abbia luogo a beneficio di Unioni di Comuni, come previsto dal ridetto art.32 Tuel, il Comune, in virtù dell'art.7, comma 1, D.M. 17 marzo 2020, non debba includere i relativi importi nel computo del limite di spesa di cui all'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dal momento 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".*

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente *pro-tempore* e al Segretario dell'Unione di comuni del Conselvano (PD), nonché al Consiglio delle autonomie locali della Regione Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 luglio 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Emanuele MIO	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 19 agosto 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente