



Il Sindaco

Alla

Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Umbria

Per il tramite ,

Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria

OGGETTO: Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 – Computo della spesa di personale relativa alla gestione associata dei servizi sociali della Zona Sociale n. 11 ai fini del valore-soglia di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e al d.m. 17 marzo 2020.

VISTI

1. l'art. 2 della 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», nella parte in cui, sotto la rubrica «Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica», attribuisce alle Sezioni regionali di controllo la funzione di rendere pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta, tra gli altri, dei Comuni;
2. si precisa, ai fini dell'individuazione del corretto ambito applicativo della disposizione invocata, che 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;
3. l'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il quale, nel disciplinare le facoltà assunzionali dei Comuni, fa espresso riferimento alla «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione», così ancorando il computo non alla mera imputazione contabile formale, bensì all'onere effettivamente gravante, in via stabile e definitiva, sul singolo ente;



Il Sindaco

4. il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 17 marzo 2020, e in particolare l'art. 2, recante la definizione degli elementi rilevanti ai fini della determinazione della spesa di personale e delle entrate correnti;
5. il decreto del Ministro dell'Interno 21 ottobre 2020, recante la nuova disciplina delle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale e provinciale, il cui art. 3, comma 2, dispone testualmente che «Ai fini del rispetto dei valori soglia di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34... 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»; disposizione che, pur dettata per il distinto istituto della convenzione di segreteria, esprime un principio generale di sistema — la neutralizzazione, ai fini del valore-soglia, della spesa di personale e delle correlate entrate per la parte destinata a rimanere definitivamente a carico di enti diversi dal capofila — pienamente estensibile, per identità di ratio, alla gestione associata dei servizi sociali oggetto del presente quesito;
6. la legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
7. la disciplina regionale concernente l'organizzazione e la gestione associata dei servizi sociali e la Zona Sociale n. 11.

PREMESSO CHE

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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



Il Sindaco

riferibili alla gestione associata e non esclusivamente all'organizzazione e alle esigenze istituzionali del Comune capofila.

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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



Il Sindaco

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.

13. 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.
14. 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».
15. 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.
16. 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.
17. **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 Sindaco

18. 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.
19. Tale impostazione trova puntuale riscontro nell'art. 3, comma 2, del d.m. 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.
20. 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 d.m. 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.

DATO ATTO CHE

21. 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.



Il Sindaco

22. 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.
23. Il Comune di Narni formula espressamente la propria soluzione interpretativa, sulla quale richiede il pronunciamento della Corte dei conti.

SOLUZIONE INTERPRETATIVA PROSPETTATA DAL COMUNE DI NARNI

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 d.m. 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 d.m. 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.



Il Sindaco

QUESITO

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Comune di Narni chiede alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria di esprimersi sul seguente unico quesito:

«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.

Distinti saluti.

IL SINDACO
Lorenzo Lucarelli