



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere (relatore)
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

nell'adunanza del 12 febbraio 2026, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dalla Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

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

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la propria deliberazione n. 100/2025/INPR, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2025;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana, di ripartizione delle funzioni di controllo tra i magistrati della Sezione;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale 3/2026 con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 30.01.2026, al n. 566, il Presidente dell'Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese ha formulato richiesta di parere ex art. 7, co. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. Nella richiesta il Presidente dell'Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese ha preliminarmente specificato che tale Unione di Comuni si è costituita nel 2014 ad opera dei Comuni di Abetone, Cutigliano, Piteglio, Sambuca Pistoiese e San Marcello Pistoiese e, per effetto delle fusioni dei Comuni di San Marcello Pistoiese e Piteglio e di Abetone e Cutigliano, dal 1° gennaio 2017, tale unione è costituita dai comuni di San Marcello Piteglio, Abetone Cutigliano e Sambuca Pistoiese.

3. La richiesta di parere riguarda la corretta interpretazione del parametro di riferimento posto dall'art. 1, co. 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) in merito ai limiti di spesa del personale degli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno. In particolare, data la mancanza del limite di riferimento dell'ammontare dell'anno 2008 posto dal legislatore con la suddetta norma, viene chiesto alla Sezione quale sia il parametro da prendere in considerazione per valutare se sia possibile un'assunzione a tempo determinato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. 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 l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (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 (profilo oggettivo).

L'esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

2. Sotto il profilo soggettivo, occorre premettere che le unioni di comuni non sono espressamente citate tra gli enti che possono richiedere pareri alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131. Al riguardo, tuttavia, vale il principio di diritto affermato dalla Sezione delle autonomie della Corte (cfr. delibera n. 1/SEZAUT/2021/QMIG): *“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 tal senso, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dall'Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese rappresentata dal Presidente, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e dell'art. 26 dello Statuto dell'Unione, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

3. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta può parimenti essere considerata ammissibile, in quanto si riferisce ai limiti di spesa di personale dell'unione che intende effettuare un'assunzione (a tempo determinato) per l'esercizio di una delle funzioni attribuitele dagli enti costituenti e rientra nel perimetro della contabilità pubblica in quanto attinente a vincoli di finanza pubblica che incidono direttamente sulla dinamica della spesa di personale e sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali, nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost..

4. Il quesito viene peraltro esaminato limitatamente alla modalità di verifica dei limiti posti dalle norme di finanza pubblica per le unioni dei comuni costituite dopo il 2008, cioè in assenza del parametro di riferimento dell'ammontare della spesa di personale definito dall'art. 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) nonché di quello specifico previsto, dall'art. 9 co. 28 del decreto-legge n. 78/2010, per le assunzioni a tempo determinato.

5. Non verrà pertanto presa in considerazione la specifica circostanza che l'ente abbia interesse ad effettuare una assunzione a tempo determinato nell'anno 2026 per garantire il Servizio sociale dell'unione, che sarebbe in contrasto con la necessaria generalità e astrattezza del quesito. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione. Al tempo stesso, la richiesta non implica, inoltre, per la sua formulazione, valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di

giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

6. Nel procedere ad esaminare il merito della richiesta, è utile ricostruire succintamente la materia.

6.1 Le unioni di comuni rientrano tra *gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno*” (cf. il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica Uppa n. 15/07 che riprende il parere della Ragioneria Generale dello Stato 23 marzo 2007 n. 380889).

6.2 L’art. 1, co. 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), specificamente menzionato nel parere, prevede che per tali enti *“le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.”*. Tale disciplina si inserisce nel solco di una serie di previsioni dal tenore omogeneo che mirano a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del personale. Come affermato dalla Sezione delle autonomie della Corte con Deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG, *“per il raggiungimento degli obiettivi posti all'Italia in sede comunitaria, il legislatore, a partire dalla legge finanziaria n. 296/2006, ha imposto limiti alle facoltà assunzionali degli Enti locali, diversamente declinati a seconda della natura, dimensione ed eventuale virtuosità dell'ente destinatario del vincolo: limiti aventi il compito in definitiva di assolvere alla funzione di contenimento della spesa corrente ai fini del coordinamento della finanza pubblica, attraverso il contenimento e la progressiva riduzione della spesa del personale.”*

Tale norma ha posto due criteri per il contenimento della spesa di personale: a) il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell’anno 2008, b) il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentite solo *“nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente”* (cfr. anche Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 52/CONTR/2010).

6.3 Nel caso delle assunzioni a tempo determinato, che formano specifico oggetto della richiesta di parere, le unioni di comuni - al pari degli altri enti locali - devono rispettare anche il limite specifico previsto dall’art. 9 co. 28 del dl 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 122/2010 (50% della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, oppure 100% di tale spesa per gli *“enti virtuosi”*, rispetto ai vincoli di bilancio e di contenimento della spesa di personale). Tale limite è da considerarsi ulteriore e aggiuntivo, rispetto a quello generale, previsto dall’art. 1 co. 562 l.n. 296/2006.

6.4 In relazione al parametro di riferimento contemplato dall’art. 9 co. 28 citato, la Sezione delle autonomie, nella delibera N. 1/SEZAUT/2017/QMIG, ha enunciato il seguente principio: *“Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l’ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall’art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall’ordinamento.”*

6.5 L'unione di comuni – definita dall'art. 32 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come *"l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"* – rappresenta, nelle intenzioni del legislatore, uno strumento di razionalizzazione dell'impiego di risorse pubbliche nell'ottica del raggiungimento di economie di scala e quindi del rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità. Tale aspetto è stato in particolare ripreso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/2011/QMIG affermando che *"presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia. La finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita"* (cfr. Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 99/2020/QMIG).

6.6 In tema di personale, tale volontà del legislatore è rafforzata anche dall'art. 32, comma 5 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 per cui *"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, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale"*.

6.7 I vincoli di finanza pubblica di cui le unioni di comuni sono destinatarie sono stati chiariti dalla Sezione delle Autonomie che, con deliberazione n. 20/2018/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *"L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006"*, precisando, in relazione alle unioni non obbligatorie, che *"ferma restando la verifica del contenimento della propria spesa nei limiti del tetto di cui al comma 562 della legge n. 296/2006, la successiva verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni deve essere fatta seguendo il criterio del "ribaltamento" (esposto nella già richiamata deliberazione n. 8/2011/SEZAUT) della quota riferibile all'ente di cui si sta valutando il rispetto dei vincoli"*.

6.8 Dato che al trasferimento di funzioni ad una unione di comuni è sottesa una *ratio* di efficientamento della spesa complessiva, tale trasferimento non può essere occasione di creare capacità assunzionale laddove essa manchi ai comuni aderenti all'unione o di generare spesa di personale aggiuntiva. Il Collegio ritiene, pertanto, che nell'ipotesi prospettata dal quesito sia necessario considerare, come parametro di riferimento del limite massimo di spesa di personale, la somma della spesa di personale del 2008 dei comuni aderenti all'unione (anche se interessati da successivi processi di fusione), al quale rapportare l'ammontare attuale corrispondente alla sommatoria della spesa dei comuni che aderiscono all'unione e di quella dell'unione di comuni stessa. Oltre a ciò, l'unione costituita dopo il 2009, che intenda effettuare assunzioni a tempo determinato, in assenza del parametro di cui all'9 co. 28 d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010, dovrà conformarsi, con motivato provvedimento, anche al principio della *"spesa necessaria per le funzioni essenziali da svolgere"*.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dall'Unione di Comuni Montani Appennino Pistoiese, con la nota in epigrafe indicata – esprime, sulla base delle considerazioni esposte in parte motiva, il seguente parere:

“ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 per le unioni di comuni istituite dopo il 2008, il parametro di vincolo di spesa per il 2008 è dato dalla sommatoria della spesa di personale dell'esercizio 2008 dei comuni aderenti all'unione (anche se interessati da successivi processi di fusione) al quale rapportare l'ammontare attuale corrispondente alla sommatoria della spesa dei comuni che aderiscono all'unione e di quella dell'unione di comuni stessa. Inoltre, ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., le unioni di comuni istituite dopo il 2009 possono, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l'ente locale.».

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Presidente dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 12 febbraio 2026.

Il Relatore
Giampiero Maria Gallo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 6 marzo 2026.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)