



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario (<i>relatore</i>)
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario

nella camera di consiglio del 13 ottobre 2025;

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle

funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Vista la richiesta di parere del Comune di Serdiana, avente ad oggetto “Art. 53, comma 23, L. 388/2000 determinazione fondo delle risorse decentrate” trasmessa il 12 settembre 2025, inserita nella Centrale Pareri il 18 settembre 2025, e acquisita in pari data al protocollo della Sezione con il n. 3894;

Visto il decreto n. 27 del 18 settembre 2025, con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al referendario Tiziana Sorbello;

Vista l’ordinanza n. 15 del 9 ottobre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione medesima per la camera di consiglio del 13 ottobre 2025 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore, referendario Tiziana Sorbello;

RITENUTO IN FATTO

Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e acquisita al protocollo della Sezione il 18 settembre 2025, il Sindaco del Comune di Serdiana ha formulato richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

L’Ente, in particolare, ha premesso che *«nel marzo 2023, il funzionario tecnico incaricato di EQ ha rimesso il proprio incarico che, in assenza di altre professionalità all’interno dell’Ente, è stato assunto dal Sindaco di Serdiana»*

Il Comune ha richiamato, inoltre, l’art. 17, comma 6, ultimo capoverso, del CCNL relativo al personale del Comparto Funzioni Locali per il triennio 2019-2021 (firmato il 16.11.2022), il quale prevede che, in caso di riduzione delle risorse destinate al finanziamento delle indennità di posizione e di risultato, *«si determina un corrispondente ampliamento delle facoltà di alimentazione del Fondo risorse decentrate, attraverso gli strumenti a tal fine previsti dall’art. 79/Risorse decentrate».*

Tanto premesso, il Sindaco del Comune di Sordiana ha posto alla Sezione i seguenti quesiti:

1. Se l'art. 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 debba essere interpretato nel senso di:

a) *«garantire un risparmio di spesa – anche non corrispondente all'intero ammontare delle risorse prima destinate alla retribuzione di posizione e di risultato non attribuita – consentendo una ripartizione del residuo ammontare ai sensi del sopra richiamato art. 17, comma 6, del CCNL 2019/2021;*

b) *garantire un risparmio di spesa – corrispondente all'intero ammontare delle risorse prima destinate alla retribuzione di posizione e risultato non attribuita – non consentendo una ripartizione del residuo ammontare ai sensi del sopra richiamato art. 17, comma 6, del CCNL 2019/2021;*

c) *il contenimento della spesa, che nella norma viene preceduto dall'avverbio “anche al fine di operare ...” possa non essere considerato elemento imprescindibile dell'attribuzione della PO ad un organo politico giustificato da diverse ed impellenti contingenze di carattere organizzativo dell'ente che precludono l'attribuzione dell'incarico di EQ ad una unità di personale interno».*

2. *«Se la determinazione del fondo delle risorse decentrate ai sensi dell'art.79 del CCNL 2019/2021 debba essere effettuata, includendo il risparmio dell'indennità di risultato e di posizione non attribuita, nella parte variabile del fondo stesso per essere oggetto di contrattazione decentrata».*

3. In conclusione, l'istante ha chiesto il *«parere circa la corretta determinazione del fondo per le risorse decentrate».*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della richiesta di parere di cui si tratta sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

1. Ammissibilità soggettiva

Ai fini dell'ammissibilità soggettiva, secondo il costante indirizzo della Corte, è necessaria sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. "*legittimazione soggettiva esterna*") sia la sussistenza del potere di rappresentanza nel soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. "*legittimazione soggettiva interna*").

Nel caso di specie, la richiesta di parere può considerarsi **ammissibile**, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'Ente locale, e inviata tramite il Consiglio delle autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, secondo un indirizzo ormai consolidato (cfr. Sezione delle autonomie, del. n. 5/2006/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 24/2019/QMIG), risulta necessaria la compresenza dei seguenti tre requisiti:

- i. inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, che non deve intendersi estesa a qualsiasi attività degli enti avente riflessi di natura finanziario-patrimoniale, ma limitata *«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 e dei relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli»*;
- ii. generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo riguardare fatti gestionali specifici ovvero provvedimenti adottati o in corso di adozione, onde evitare una compartecipazione del giudice contabile all'attività amministrativa attiva e, di conseguenza, *«l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale»* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010);

iii. difetto di interferenza con le altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altre magistrature, nonché con altre funzioni di controllo o consultive intestate dalla legge ad altri soggetti pubblici.

Il rispetto dei richiamati limiti, come più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile, è preordinato a scongiurare indebite commistioni tra funzione consultiva e funzione di controllo, oltre che a evitare ipotesi di surrettizia reintroduzione del vaglio preventivo di legittimità su atti ovvero ancora il rischio che pronunce consultive della Corte dei conti possano essere richieste o valorizzate per elidere o attenuare posizioni di responsabilità (*cfr.* Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Per quanto sopra esposto, alle sezioni regionali di controllo non è stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale tale da ricomprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, in quanto una simile soluzione interpretativa sarebbe incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale (*cfr.* atto di indirizzo del 27 aprile 2004; deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; n. 27/2011; deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/2006; n. 3/2014; n. 24/2019; n. 11/2020).

Le richieste di parere indirizzate a questa Corte, pur trovando la loro genesi nel contesto della gestione dell'ente, devono inoltre avere ad oggetto esclusivamente questioni di carattere giuridico (e non gestionale) in ordine alla interpretazione di una o più disposizioni di legge.

Ne consegue che il parere può essere reso unicamente su questioni di natura generale ed astratta e non su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati e in corso di esecuzione.

Non è, pertanto, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

È esclusivo onere dell'Amministrazione 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.

2. Tanto premesso in generale, venendo all'esame dei quesiti, gli stessi devono considerarsi inammissibili sotto il profilo oggettivo, per le ragioni di seguito specificate.

2.1. Con il **primo quesito** l'Ente chiede se l'art. 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 sia da interpretare nel senso di: a) *«garantire un risparmio di spesa – anche non corrispondente all'intero ammontare delle risorse prima destinate alla retribuzione di posizione e di risultato non attribuita – consentendo una ripartizione del residuo ammontare ai sensi del sopra richiamato art. 17, comma 6, del CCNL 2019/2021;* b) *garantire un risparmio di spesa – corrispondente all'intero ammontare delle risorse prima destinate alla retribuzione di posizione e risultato non attribuita – non consentendo una ripartizione del residuo ammontare ai sensi del sopra richiamato art. 17, comma 6, del CCNL 2019/2021;* c) *il contenimento della spesa, che nella norma viene preceduto dall'avverbio “anche al fine di operare ...” possa non essere considerato elemento imprescindibile dell'attribuzione della PO ad un organo politico giustificato da diverse ed impellenti contingenze di carattere organizzativo dell'ente che precludono l'attribuzione dell'incarico di EQ ad una unità di personale interno».*

Il quesito va dichiarato **inammissibile**, in quanto, pur rientrando astrattamente nella materia della 'contabilità pubblica' (in quanto la disposizione richiamata è funzionale al contenimento della spesa del personale), lo stesso difetta dei requisiti di generalità ed astrattezza. L'istanza di ausilio appare preordinata alla soluzione di una questione specifica e concreta che investe atti amministrativi già adottati e determinazioni già assunte dall'Ente e che, per costante giurisprudenza contabile, esulano dall'ambito dell'attività consultiva della Corte.

Quanto sopra considerato, trova conferma nelle premesse della richiesta, dove si legge che, *«sin dal marzo 2023, l'incarico di EQ, «in assenza di altre professionalità all'interno dell'Ente, è stato assunto dal Sindaco di Serdiana».*

Costituisce *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando da una esigenza gestionale dell'ente, deve rimanere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia contabile, essendo viceversa

preclusa l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri che determinerebbero *“l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale”* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 54/2010) e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

2.3. Con il **secondo e il terzo quesito**, il Comune chiede se *“la determinazione del fondo delle risorse decentrate ai sensi dell'art.79 del CCNL 2019/2021 debba essere effettuata, includendo il risparmio dell'indennità di risultato e di posizione non attribuita, nella parte variabile del fondo stesso per essere oggetto di contrattazione decentrata”* e, infine, *«il parere circa la corretta determinazione del fondo per le risorse decentrate»*.

Entrambi i quesiti risultano **inammissibili**, in quanto l'istanza si discosta, sotto ulteriori profili, dai parametri di ammissibilità oggettiva sopra delineati.

In particolare, assume carattere dirimente il tentativo di sollecitare l'attività consultiva in un ambito riservato alle scelte discrezionali dell'Amministrazione. Va altresì rilevato che l'interpretazione delle norme contrattuali non rientra nella competenza di questa Corte, ma è attribuita all'ARAN, organo istituzionalmente preposto a tale funzione, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Sul punto si richiama, in particolare, quanto affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 56 del 2 novembre 2011, nella parte in cui ha statuito che *“in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN. Al riguardo le Sezioni Riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”*

3. Alla luce di quanto precede, i quesiti proposti dal Comune di Serdiana **non superano il vaglio di ammissibilità oggettiva**, rimanendo pertanto precluso l'esame nel merito.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Sardegna, dichiara i quesiti inammissibili nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Serdiana ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 13 ottobre 2025.

Il Relatore
Tiziana Sorbello

Il Presidente
Antonio Contu

Depositata in segreteria il 15 ottobre 2025

Il Funzionario preposto
Anna Angioni