



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 21 LUGLIO 2026, composta dai seguenti magistrati:

Maria Rachele Anita	ARONICA	- Presidente
Emanuele	TRINGALI	- Consigliere - relatore
Pietro Ivan	MARAVIGNA	- Consigliere
Tatiana	CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio	TEA	- Primo Referendario
Giuseppe	VELLA	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	- Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	- Referendario
Francesca	LEOTTA	- Referendario
Marina	SEGRE	- Referendario
Tiziana	SORBELLO	- Referendario

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTO l'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455);

VISTI il D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 e il D.Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di funzioni della Corte dei conti nella Regione Siciliana);

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la 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*»;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Catania, Avv. Enrico Trantino, con nota Prot. n. 0046188/2026 del 2 luglio 2026;

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

VISTA la deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle autonomie;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/PAR di questa Sezione;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 76 del 9 luglio 2026, n. 84 del 17 luglio e n. 87 del 20 luglio 2026, di convocazione dell'Adunanza per l'odierna Camera di consiglio.

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Emanuele Tringali;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

1. Premessa.

L'Occorre sul punto premettere talune considerazioni, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rubricato "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", che stabilisce: "*[l]a sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. [...]*"

La portata di tale innovazione è stata recentemente chiarita dalle Sezioni riunite in sede di controllo precisando che «*la legge n. 1 del 2026 non ha introdotto un autonomo e separato modello di funzione consultiva limitato alle sole questioni concernenti il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il Piano nazionale per gli investimenti complementari. Al contrario, la novella legislativa si inserisce in un sistema già delineato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, rafforzandolo ed ampliandolo, senza alterarne i tratti essenziali. La funzione consultiva della Corte dei conti continua, pertanto, a trovare il proprio fondamento nella previsione generale recata dalla legge n. 131 del 2003, mentre la disciplina introdotta dalla legge n. 1 del 2026 integra tale modello, ampliando l'oggetto dell'attività consultiva con riguardo alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete concernenti gli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*» (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazioni n. 4/SSRRCO/QMIG/2026 e n. 21/SSRRCO/QMIG/2026).

Da tali premesse discende che la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco della Città Metropolitana di Catania è correttamente ricondotta nella previsione generale di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, non sussistendo in ogni caso nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2 della legge 1/2026.

2. Il quesito sottoposto.

Il Sindaco formula il seguente quesito: *«L'Ente istante chiede di conoscere se, nel rispetto dei principi di contabilità pubblica, di corretta gestione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale e di necessaria esecuzione del giudicato, sia legittimo, nel dare attuazione a una sentenza passata in giudicato che accerta in favore di alcuni dipendenti il diritto a una diversa collocazione nella graduatoria relativa a una procedura di progressione economica orizzontale, attribuire ai medesimi i conseguenti effetti giuridici ed economici senza incidere sulle posizioni già assegnate ad altri dipendenti estranei al giudizio, qualora il dispositivo della sentenza non contenga alcuna statuizione in ordine alla revoca dei benefici già attribuiti ad altri candidati né al recupero delle somme agli stessi corrisposte; il numero complessivo delle progressioni conseguenti all'esecuzione del giudicato resti comunque contenuto entro il limite massimo previsto dalla contrattazione integrativa vigente per il periodo di riferimento; e l'onere economico derivante dall'esecuzione della sentenza trovi integrale copertura nell'ambito del Fondo delle risorse decentrate costituito per l'anno in cui viene data esecuzione al giudicato, mediante l'utilizzo delle risorse disponibili nel medesimo Fondo, comprese eventuali economie, risparmi o altre disponibilità legittimamente utilizzabili, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dell'Ente. Si chiede, altresì, di conoscere se la predetta modalità di esecuzione del giudicato [...] possa ritenersi compatibile con l'esigenza di salvaguardare le situazioni giuridiche ed economiche ormai consolidate in capo ai dipendenti estranei al contenzioso [...] nonché se la stessa possa considerarsi coerente con i principi di buon andamento, economicità dell'azione amministrativa, effettività della tutela giurisdizionale, neutralità finanziaria e salvaguardia degli equilibri di bilancio, anche in considerazione dell'esigenza di prevenire l'insorgenza di ulteriori contenziosi e dei conseguenti oneri per l'amministrazione».*

La Città metropolitana di Catania espone che, con sentenza passata in giudicato, è stato riconosciuto il diritto di alcuni dipendenti a una diversa valutazione del servizio prestato con contratto a tempo determinato ai fini del collocamento nella graduatoria della progressione economica orizzontale riferita all'anno 2020. La sentenza non contiene statuizioni sulla revoca dei benefici già attribuiti ad altri candidati né sul recupero delle somme agli stessi corrisposte.

In attuazione della procedura PEO (Progressione Economica Orizzontale) 2020 sono state attribuite n. 77 progressioni, in misura inferiore al limite massimo di n. 90 previsto dalla contrattazione integrativa. I dipendenti ricorrenti non hanno beneficiato né della PEO 2019 né di quella 2020. L'Ente rappresenta che le economie da cessazioni intervenute nel 2020, confluite nel Fondo delle risorse decentrate, sono pienamente capienti per assorbire l'onere derivante dall'esecuzione della sentenza.

Tanto premesso, l'Ente chiede:

a) se sia legittimo attribuire ai ricorrenti gli effetti giuridici ed economici della PEO senza incidere sulle posizioni già assegnate ad altri dipendenti estranei al giudizio, finanziando l'onere con le risorse disponibili nel Fondo dell'anno di esecuzione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio;

b) se tale modalità esecutiva sia compatibile con i principi di buon andamento, economicità, effettività della tutela giurisdizionale, neutralità finanziaria e salvaguardia degli equilibri di bilancio, anche al fine di prevenire ulteriore contenzioso.

3. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco pro tempore della Città metropolitana di Catania. Il Sindaco è l'organo legittimato ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 a proporre richieste di parere in materia di contabilità pubblica: è al contempo rappresentante legale dell'ente e vertice dell'amministrazione. Sussiste, pertanto, la legittimazione soggettiva sia sotto il profilo esterno — la Città metropolitana rientra nel novero degli enti tassativamente individuati dalla norma — sia sotto il profilo interno, in quanto il Sindaco è l'organo politico titolare del potere di impegnare l'ente verso l'esterno in sede consultiva, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG.

4. Ammissibilità oggettiva.

La richiesta di parere, nonostante l'ammissibilità sotto il profilo soggettivo, si appalesa inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni di seguito esposte.

4.1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è circoscritta alla materia della contabilità pubblica, intesa come l'insieme delle regole che disciplinano l'attività finanziaria che precede o segue gli interventi di settore, i bilanci e i loro equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la gestione delle spese, l'indebitamento e la rendicontazione.

Le Sezioni riunite, con la deliberazione n. 54/CONTR/10, hanno precisato — con affermazione che costituisce approdo nomofilattico vincolante per questa Sezione — che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non riguarda le materie in sé considerate, quanto piuttosto le specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di *norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa*. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è al di là dei limiti oggettivi di competenza.

4.2. La Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG — resa a composizione del contrasto interpretativo insorto tra le Sezioni regionali — ha ulteriormente precisato che i quesiti devono presentare caratteri di generalità e astrattezza, non potendo risolversi in un'indebita ingerenza nei processi decisionali concreti dell'ente. La medesima deliberazione ha affermato che *«il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali»*.

Ha altresì evidenziato — con affermazione di particolare rilievo per il caso in esame — che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di ordini diversi costituisce un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica, in quanto tale contingenza è indicativa di quesiti in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, che più propriamente devono essere risolte in diversa sede, con conseguente mancanza di quei caratteri di specializzazione funzionale che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore della funzione consultiva alla Corte dei conti.

4.3. Questa Sezione, con la deliberazione n. 11/2022/PAR, ha già applicato i principi sopra richiamati in relazione a una richiesta di parere vertente — analogamente al caso odierno — su progressioni economiche orizzontali del personale e sull'utilizzo del Fondo delle risorse decentrate, dichiarandone l'inammissibilità oggettiva per carenza dei requisiti di specializzazione funzionale e per la presenza di pronunce giurisdizionali di ordini diversi indicative dell'estraneità della questione alla contabilità pubblica.

4.4. Calando i suddetti principi sulla richiesta in esame, il Collegio osserva quanto segue.

4.4.1. Il quesito è interamente costruito su una fattispecie concreta e specifica: una determinata sentenza passata in giudicato, una determinata graduatoria PEO riferita all'anno 2020, un determinato Fondo con le sue specifiche economie. L'Ente non chiede quale sia l'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica in termini generali e astratti, ma domanda se la specifica modalità esecutiva che ha già individuato — e che è descritta con dovizia di particolari fattuali — sia legittima e compatibile con i principi di contabilità pubblica. **Il quesito, in altri termini, non formula una domanda di diritto, ma chiede l'avallo preventivo della magistratura contabile su un atto gestionale concreto già delineato in tutti i suoi elementi.**

4.4.2. La richiesta non sollecita l'interpretazione di alcuna specifica norma di coordinamento della finanza pubblica. L'Ente chiede se la soluzione operativa che ha già costruito — utilizzare le economie del Fondo dell'anno di esecuzione per pagare differenze retributive relative al 2020, senza revocare le PEO altrui — sia conforme ai principi. Si tratta di una domanda che presuppone un giudizio complessivo su una scelta gestionale, non l'interpretazione di una norma.

4.4.3. Il quesito ruota interamente attorno a una sentenza del giudice ordinario passata in giudicato. È proprio la presenza di tale giudicato a generare il problema che l'Ente sottopone alla Sezione. Orbene, secondo l'insegnamento della deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, la presenza di pronunce giurisdizionali di ordini diversi costituisce un indicatore sintomatico della sostanziale estraneità della questione alla contabilità pubblica. Il giudicato civile in materia di lavoro pubblico — concernente il diritto del dipendente a una diversa valutazione del servizio prestato — costituisce il presupposto fattuale e giuridico del quesito, ma al contempo ne segna l'estraneità alla sfera della contabilità pubblica in senso tecnico.

4.4.4. Nella parte in cui domanda se sia legittimo non revocare le PEO già attribuite a terzi, **il quesito involge profili** – quali l'interpretazione del giudicato, l'esecuzione in forma specifica degli obblighi di fare infungibili, la tutela dell'affidamento dei terzi – **che appartengono al diritto sostanziale e processuale civile e che esulano dalla materia della contabilità pubblica**. Nella parte in cui domanda se l'onere possa gravare sul Fondo decentrato, **il quesito tocca l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva** (art. 16 CCNL 31.3.1999, art. 34 CCNL 22.1.2004), la cui interpretazione è riservata dall'art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001 all'ARAN e, dall'art. 64 del medesimo decreto, alle parti che li hanno sottoscritti.

4.4.5. Infine, **la richiesta, per come formulata, presenta il rischio concreto** – che la giurisprudenza consultiva intende scongiurare – **che la Sezione sia chiamata a inserirsi e condizionare l'esercizio di uno specifico processo decisionale della Città metropolitana di Catania**, su cui invece deve esercitare il proprio controllo *«esterno e neutrale»* (cfr. Sezioni riunite n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006). Come affermato dalla Sezione delle autonomie nella già citata deliberazione n. 17/2020/QMIG, *«le modalità, con le quali attuare in concreto lo scorrimento delle graduatorie, integrano quella riserva amministrativa, rispetto alla quale è piena la discrezionalità dell'amministrazione e non è opportuno l'esercizio della funzione consultiva»*.

4.5. Né a diverse conclusioni può condurre l'argomento – su cui l'Ente ha fondato l'intera istanza – secondo cui il quesito, toccando il Fondo delle risorse decentrate e i principi di equilibrio di bilancio, presenterebbe un aggancio alla contabilità pubblica sufficiente a radicare l'ammissibilità. L'orientamento consolidato, come sopra ricostruito, richiede non un mero collegamento tematico con la contabilità pubblica, bensì che il quesito solleciti l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in termini generali e astratti. Il solo fatto che la soluzione gestionale prospettata dall'Ente abbia riflessi finanziari non è sufficiente a trasformare una richiesta di avallo su un atto concreto in un quesito di contabilità pubblica ammissibile ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. Diversamente opinando, qualsiasi atto di gestione del personale – implicando sempre un esborso – sarebbe suscettibile di essere sottoposto al vaglio consultivo della Corte, con una dilatazione della funzione consultiva che ne snaturerebbe il carattere eccezionale e la trasformerebbe in una consulenza generale sull'attività amministrativa, in contrasto con il consolidato insegnamento della magistratura contabile.

Per tutte le ragioni sopra esposte, la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo. L'inammissibilità preclude l'esame nel merito della relativa questione.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana dichiara inammissibile, nei termini precisati in motivazione, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco metropolitano della Città metropolitana di Catania.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, alla Città metropolitana di Catania nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 21.07. 2026

Il relatore

Il Presidente

(Emanuele Tringali)

(Maria Rachele Anita Aronica)

Depositato in Segreteria in data 27 luglio 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo