



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 richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Gualtieri Sicaminò (ME), con nota Prot. n. 3809 del 19 giugno 2026;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 76 dell'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

Il Sindaco del Comune di Gualtieri Sicaminò ha chiesto se - in assenza di una *remissio in bonis* da parte dell'Osl (operante) - sia possibile effettuare delle riduzioni delle aliquote dei tributi, deliberare concessioni di contributi in occasione delle festività del Santo Patrono del Comune che si terranno nel mese di agosto p.v., nonché programmare una integrazione oraria per il personale in atto in forza ovvero uno scavalco di eccedenza con personale di altri comuni.

1. Premessa

Occorre 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: "[I]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 dal Sindaco del Comune di Gualtieri Sicaminò è correttamente ricondotta nella previsione generale di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, non sussistendo nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2 della legge 1/2026.

2. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco pro tempore del Comune di Gualtieri Sicaminò. 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 comunale. Sussiste, pertanto, la legittimazione soggettiva sia sotto il profilo esterno — il Comune 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.

3. Ammissibilità oggettiva.

La richiesta di parere verte sull'interpretazione di disposizioni incidenti sul contenimento della spesa, sugli equilibri finanziari e sulla corretta gestione contabile di un ente locale in una fase peculiare della procedura di dissesto. Essa rientra, pertanto, nella nozione di «*contabilità pubblica*» rilevante ai fini della funzione consultiva di questa Sezione.

Quanto ai caratteri di generalità e astrattezza richiesti dalla giurisprudenza consolidata — che esclude la possibilità di configurare la funzione consultiva *quale «surrettizia modalità di co-amministrazione»* ovvero strumento per ottenere «*l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali*» (SRC Lombardia, del. n. 21/2021/PAR; SRC Sicilia, del. n. 92/2025/PAR) — occorre distinguere tra i tre quesiti prospettati.

Il primo quesito, relativo alla possibilità di ridurre le aliquote tributarie decorso il quinquennio di risanamento, e il terzo quesito, concernente l'integrazione oraria del personale e il ricorso allo scavalco di eccedenza, possono essere considerati formulati in termini generali e astratti: essi sollecitano l'interpretazione di disposizioni normative applicabili a una categoria di enti in una fase procedimentale tipizzata, e sono pertanto ammissibili.

Il secondo quesito — relativo alla concessione di contributi «*in occasione delle festività del Santo Patrono del Comune che si terranno nel mese di agosto p.v.*» — si riferisce direttamente a un provvedimento gestionale specifico e temporalmente determinato. A differenza dei quesiti suscettibili di essere riqualificati in termini di principio, questa domanda non interroga la Sezione su una disciplina, bensì chiede se sia possibile adottare un determinato atto in una determinata occasione: non si presta pertanto all'astrazione ermeneutica che condiziona l'ammissibilità della funzione consultiva. Il quesito è, di conseguenza, inammissibile sotto il profilo oggettivo.

La richiesta è ammissibile limitatamente al primo e al terzo quesito, concernenti la riduzione delle aliquote tributarie e la gestione del personale.

4. Quadro normativo e giurisprudenziale.

Il sistema normativo di riferimento è costituito dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), che disciplina organicamente la procedura di dissesto finanziario degli enti locali. L'art. 244 TUEL definisce lo stato di dissesto come la situazione in cui l'ente *«non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte»*.

La procedura si articola attorno alla distinzione, sancita dall'art. 245 TUEL, tra due soggetti con ruoli complementari e distinti: l'organo straordinario di liquidazione (OSL), preposto al ripiano dell'indebitamento pregresso, e gli organi istituzionali dell'ente, tenuti ad *«assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto»*. L'art. 252, comma 4, TUEL delimita la competenza dell'OSL ai fatti e agli atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, con conseguente separazione tra gestione straordinaria e gestione corrente.

Quanto alla durata del vincolo sulle aliquote, l'art. 251, commi 1 e 2, TUEL impone all'ente dissestato di deliberare, nella prima riunione successiva alla dichiarazione di dissesto, le aliquote e le tariffe locali *«nella misura massima consentita»*, stabilendo che tale delibera *«non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni, che decorrono da quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato»*. Il comma 4 del medesimo articolo riserva all'ente il potere di deliberare maggiorazioni, riduzioni, graduazioni ed agevolazioni anche durante la procedura di risanamento, confermando che l'autonomia deliberativa in materia tributaria non è mai integralmente compressa — e risulta pienamente ripristinata allo spirare del quinquennio.

Sul piano della durata della procedura, l'art. 265 TUEL stabilisce che il risanamento *«ha la durata di cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato»*. Tale termine, tuttavia, non segna di per sé la chiusura della procedura: l'art. 256, comma 11, TUEL individua nel rendiconto della gestione dell'OSL — da approvarsi entro sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento — l'atto che formalizza la conclusione dell'attività liquidatoria. Il collegamento tra i due istituti è reso esplicito dall'art. 248, comma 2, TUEL, che fa perdurare il blocco delle azioni esecutive *«dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256»*: è il rendiconto, e non il decorso del quinquennio, l'atto che segna il definitivo superamento della crisi.

La giurisprudenza amministrativa offre coordinate utili, da leggere nel loro esatto perimetro applicativo. Il TAR Sicilia, Catania, con sentenza n. 1259/2025, ha statuito che *«tra gli enti con procedure di risanamento finanziario in corso vadano ricompresi anche quelli per i quali risulta ancora in attività l'organismo straordinario di liquidazione pur essendo decorsi 5 anni dalla redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; ciò in quanto la gestione straordinaria di risanamento dell'ente può considerarsi conclusa solo con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione»*. La pronuncia è resa in materia di proroga dell'organo di revisione ai sensi della legge regionale siciliana n. 1/2026 — non in materia di vincoli

tributari ex art. 251 TUEL né di vincoli assunzionali ex art. 267 TUEL — e deve essere letta in tale perimetro. Il TAR Sicilia, Catania, n. 1925/2025, ha precisato che il termine quinquennale ex art. 265 TUEL «*non possa essere considerato perentorio*», dovendosi intendere come «*sollecitatorio o ordinatorio*» ai fini della durata della procedura OSL. Tale affermazione — che riguarda la durata della gestione liquidatoria e la pendenza dell'OSL — non vale a estendere i vincoli tributari di cui all'art. 251, comma 2, TUEL, norma che opera su un piano distinto e autonomo: essa fissa una propria durata del vincolo sulle aliquote («*cinque anni, che decorrono da quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*»), indipendente dalla durata della procedura OSL. Il fatto che la gestione liquidatoria possa protrarsi oltre il quinquennio non incide sul vincolo tariffario, che ha il proprio termine nella norma speciale.

La magistratura contabile offre ulteriori coordinate interpretative coerenti con la lettera dell'art. 251, comma 2, TUEL. Le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza n. 26/2014, hanno qualificato la condizione dell'ente dissestato durante il quinquennio come «*semi-incapacità di agire*», enunciando il principio per cui l'ente «*è obbligato, per i cinque anni successivi, a predisporre delibere, non revocabili, di aumento massimo di tutte le aliquote/tributi e tasse*». Il vincolo è dunque espressamente delimitato al quinquennio: allo spirare di esso, l'autonomia deliberativa dell'ente è automaticamente ripristinata. Le Sezioni Riunite, con la successiva sentenza n. 32/2020, hanno confermato la netta separazione tra la gestione straordinaria dell'Organo Straordinario di Liquidazione — cui è demandata la liquidazione della massa passiva pregressa — e la gestione ordinaria dell'ente, i cui organi conservano piena autonomia deliberativa sui rapporti estranei alla massa passiva. Nessuna delle due pronunce afferma che la dichiarazione di dissesto produca effetti limitativi sull'autonomia dell'ente ordinario oltre la scadenza del quinquennio.

Sul piano del riparto di competenze, la Sezione Giurisdizionale Campania (sentenza n. 671/2022) ha chiarito che il dissesto finanziario determina una separazione funzionale tra la gestione straordinaria dell'OSL e la gestione ordinaria dell'ente, ma non priva quest'ultimo dell'autonomia deliberativa rispetto ai rapporti estranei alla massa passiva. In termini consonanti, la Sezione Giurisdizionale Calabria (sentenza n. 7/2024) ha affermato che la gestione corrente post-quinquennio è di competenza degli organi ordinari, ferma restando la separazione rispetto alla gestione liquidatoria dell'OSL.

5. Riduzione delle aliquote tributarie.

Il primo quesito attiene alla possibilità per l'ente di deliberare riduzioni delle aliquote dei tributi locali una volta decorso il quinquennio di cui all'art. 251 TUEL.

L'art. 251, comma 2, TUEL stabilisce testualmente che la delibera di fissazione delle aliquote nella misura massima ha efficacia «*per cinque anni, che decorrono da quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*». La disposizione non subordina la cessazione del vincolo ad alcun atto formale aggiuntivo — né alla chiusura dell'OSL, né ad alcun altro adempimento procedimentale. Il comma 4 del medesimo art. 251 conferma che il potere dell'ente di

deliberare maggiorazioni, riduzioni, graduazioni e agevolazioni è rimasto integro persino nel corso del quinquennio, a fortiori è pienamente esercitabile dopo la sua scadenza.

L'art. 265, comma 1, TUEL definisce la durata del risanamento come «cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato». L'art. 267 TUEL, nel disciplinare i vincoli sulla dotazione organica, rinvia esattamente a questa durata, sancendo che tali vincoli operano «per la durata del risanamento, come definita dall'articolo 265». Ne discende che il vincolo sulla dotazione organica e quello sulle aliquote tributarie hanno la medesima durata e la medesima scadenza.

La gestione dell'OSL ancora in corso non modifica questa conclusione: la legge disciplina i due binari — liquidazione della massa passiva e gestione corrente dell'ente ordinario — in modo separato e indipendente. Il vincolo assunzionale cessa alla stessa data di quello tributario, senza eccezioni né condizioni ulteriori previste dalla legge.

Ne consegue che, una volta decorso il quinquennio di cui agli artt. 251, comma 2, e 265 TUEL, l'ente locale è legittimato a deliberare le aliquote dei tributi locali in misura inferiore al massimo consentito, senza dover attendere la chiusura della gestione liquidatoria dell'OSL o l'adozione di ulteriori atti formali.

6. Integrazione oraria del personale e scavalco di eccedenza.

Il terzo quesito concerne due distinte misure di gestione del personale: l'integrazione oraria del personale in servizio e lo scavalco di eccedenza con personale di altri comuni. Le due misure presentano un diverso profilo di compatibilità con la disciplina del dissesto e meritano distinta trattazione.

L'integrazione oraria del personale comporta un incremento strutturale della spesa di personale e deve essere valutata alla luce di un duplice ordine di vincoli.

In primo luogo, i limiti alla capacità assunzionale stabiliti dall'art. 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito in legge n. 58/2019, e dal D.M. 17 marzo 2020, che subordinano l'aumento di spesa al rispetto del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti per la fascia demografica di appartenenza.

In secondo luogo, l'art. 259, comma 6, TUEL impone all'ente di rideterminare la dotazione organica, dichiarando eccedente il personale in sovrannumero: l'integrazione oraria deve essere coerente con la dotazione rideterminata e non può contraddire le finalità di contenimento della spesa di personale che permangono sino alla completa chiusura della procedura di risanamento. La Sezione Giurisdizionale Calabria ha chiarito, con la sentenza n. 72/2020 — resa in materia di piano di riequilibrio finanziario ex art. 243-bis TUEL, con principi applicabili a fortiori al dissesto — che l'inosservanza di tali vincoli in pendenza di crisi finanziaria espone gli amministratori a responsabilità erariale per danno alla finanza pubblica.

Lo scavalco di eccedenza, disciplinato dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dalla contrattazione collettiva nazionale, consente a un ente di utilizzare temporaneamente personale di altro ente con rimborso degli oneri relativi. La misura presenta profili di minore criticità rispetto all'integrazione oraria stabile: non incrementa strutturalmente la spesa di personale, non altera la dotazione organica e può essere circoscritta al periodo strettamente necessario a fronteggiare esigenze non surrogatorie di carenze strutturali. Peraltro, anche lo scavalco deve essere sorretta da una motivazione che espliciti la temporaneità dell'esigenza, deve essere coerente con il piano triennale dei fabbisogni di personale, e la compatibilità finanziaria del rimborso deve essere verificata dall'organo di revisione contabile nel quadro dell'obbligo rafforzato di diligenza.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni che precedono, questa Sezione esprime il seguente avviso:

- a) I vincoli di cui all'art. 251, comma 2, TUEL – obbligo di mantenere le aliquote tributarie nella misura massima consentita – si esauriscono alla scadenza del quinquennio decorrente dal primo anno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, per effetto del decorso del termine fissato dalla legge. A far data dalla scadenza del quinquennio, l'ente locale è pertanto legittimato a deliberare le aliquote tributarie in misura inferiore al massimo consentito, senza dover attendere la chiusura della gestione liquidatoria dell'OSL o l'adozione di ulteriori atti formali. La riduzione dovrà essere sorretta da adeguata istruttoria tecnico-finanziaria.
- b) L'integrazione oraria del personale è subordinata alla verifica del rispetto dei vincoli in materia di capacità assunzionali e di spesa di personale, nonché alla coerenza con la dotazione organica rideterminata ai sensi dell'art. 259, comma 6, TUEL. Lo scavalco di eccedenza, in quanto misura temporanea e non strutturale, presenta minori criticità, ferma restando la necessità di verificarne la compatibilità finanziaria e la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana dichiara inammissibile il secondo quesito; rende il parere sui restanti quesiti nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Gualtieri Sicaminò e 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
(Emanuele Tringali)

Il Presidente
(Maria Rachele Anita Aronica)

Depositato in segreteria il 29 luglio 2026
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Monica Sanzo