



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 28.05.2026, composta dai seguenti magistrati:

Maria Rachele Anita	ARONICA	- Presidente
Gioacchino	ALESSANDRO	- Consigliere
Emanuele	TRINGALI	- Consigliere
Pietro Ivan	MARAVIGNA	- Consigliere - relatore
Tatiana	CALVITTO	- Primo Referendario
Giuseppe	VELLA	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	- Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	- Referendario
Francesca	LEOTTA	- Referendario
Mara	ROMANO	- Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

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

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR del 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR del 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTI gli Indirizzi della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 e le successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG in materia di funzione consultiva e nozione di "contabilità pubblica";

VISTA la deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie, recante principio di diritto in tema di inammissibilità oggettiva, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, dei quesiti che non attengono alla "materia di contabilità pubblica";

VISTA la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTE le deliberazioni n. 168/2016/PAR e n. 109/2021/PAR della Sezione di controllo per la Regione siciliana, rese su quesiti analoghi in materia di applicabilità dell'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 ai dipendenti degli enti locali;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Presidente del Libero Consorzio Comunale di Trapani, pervenuta a questa Sezione in data 6.05.2026 con nota prot. n. 0003504, con la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, si chiede di conoscere:

- se i benefici economici previsti dall'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 per il servizio militare possano essere applicati al personale degli enti locali del comparto Funzioni Locali, il cui ordinamento professionale non prevede più automatismi stipendiali legati all'anzianità;
- e, in caso affermativo, con quali modalità di calcolo debbano essere determinati tali benefici;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 55/2026, di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Consigliere Pietro Ivan Maravigna;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

che il Presidente del Libero Consorzio Comunale di Trapani, con la citata nota, ha chiesto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, un parere in ordine all'applicabilità dell'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 al personale contrattualizzato degli enti locali appartenente al comparto Funzioni Locali, nonché alle modalità di calcolo del relativo beneficio economico;

che, in particolare, l'ente istante ha domandato se i benefici economici connessi al servizio militare, previsti dall'art. 2052 del d.lgs. 66/2010, possano essere riconosciuti al personale degli enti locali il cui ordinamento professionale non contempla più automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, e, in caso affermativo, secondo quali criteri debba essere effettuato il calcolo del beneficio, anche con riguardo ai riflessi previdenziali;

che il Libero Consorzio ha illustrato il contesto in cui si inserisce il quesito, richiamando il passaggio dal modello pubblicistico, fondato su progressioni di carriera automatiche legate all'anzianità, al modello "privatistico" o "contrattualizzato" del pubblico impiego, regolato in larga parte dalle norme del codice civile e dalla contrattazione collettiva, nel quale la progressione economica non è più legata al mero decorso del tempo, ma è demandata alle procedure selettive previste dai CCNL, che valorizzano la performance individuale e l'acquisizione di nuove competenze;

che l'ente ha evidenziato come, nel comparto Funzioni Locali, l'ordinamento professionale non preveda più automatismi stipendiali basati sull'anzianità di servizio e come, in tale contesto, l'applicazione "diretta" dell'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 risulti problematica, poiché verrebbe a mancare il presupposto logico-sistemico per cui la norma era stata concepita, ossia un sistema retributivo sensibile all'anzianità;

che il Libero Consorzio ha richiamato il contrasto interpretativo formatosi nel tempo sulla perdurante operatività del beneficio, dando conto, da un lato, di un orientamento favorevole (c.d. tesi "sostanzialista"), fatto proprio dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dall'Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana e da varie pronunce di merito, secondo cui l'art. 2052, in quanto norma speciale di attuazione dell'art. 52, secondo comma, Cost., manterrebbe la sua vigenza anche nel sistema contrattualizzato, imponendo di

individuare modalità applicative idonee a garantire l'effettività del principio di valorizzazione del servizio militare; dall'altro lato, di un orientamento contrario (c.d. tesi "formalista"), sostenuto in particolare dalla Ragioneria generale dello Stato e da altre decisioni di merito, secondo cui la norma sarebbe a fattispecie esaurita, in quanto inscindibilmente legata a un sistema di progressione per classi e scatti ormai superato; che l'ente ha inoltre segnalato l'esistenza di un ampio contenzioso innanzi al giudice del lavoro e di recenti arresti della Corte di cassazione in materia di valutazione del servizio militare nei concorsi pubblici, nonché di un parere interlocutorio del Consiglio di Stato, reso su richiesta del Ministero dell'interno (Affare n. 00502/2018), con il quale, preso atto del contrasto interpretativo e dell'incompletezza dell'istruttoria sugli aspetti applicativi e finanziari nei vari comparti, il Supremo Consesso ha ritenuto, allo stato, di non potersi pronunciare nel merito;

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, occorre precisare che l'istanza di parere in esame, formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge numero 131 del 2003, si colloca temporalmente dopo l'entrata in vigore, avvenuta il 22 gennaio 2026, della legge 7 gennaio 2026, numero 1, la quale ha modificato la legge numero 20 del 1994 introducendo, all'articolo 2, una nuova e ulteriore funzione consultiva in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, come peraltro già evidenziato da questa stessa Sezione con la deliberazione numero 12 del 2026. Tale recente innovazione legislativa, pur mantenendo immutata la platea dei soggetti istituzionali legittimati a richiedere i pareri, ovvero Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, introduce un significativo ampliamento oggettivo della funzione consultiva, estendendola alle questioni giuridiche di contabilità pubblica connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del relativo Piano complementare, applicabili anche a specifiche fattispecie concrete purché di valore non inferiore a un milione di euro. La medesima disposizione fissa inoltre precisi presupposti di ammissibilità, richiedendo che la questione non rientri tra gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità e che non riguardi fatti per i quali la competente Procura contabile abbia già notificato un invito a dedurre; sotto il profilo procedurale, il secondo comma stabilisce il termine perentorio di trenta giorni per l'espressione del parere, decorso inutilmente il quale si configura un meccanismo di silenzio-assenso in senso conforme alla soluzione prospettata dall'amministrazione, utile ai fini dell'esclusione della colpa grave, ovvero un silenzio-

diniego qualora l'ente non abbia avanzato alcuna proposta risolutiva. Questa nuova attribuzione va a sommarsi, senza alcuna efficacia abrogativa o sostitutiva, alla previgente funzione consultiva di cui all'articolo 7, comma 8, della legge numero 131 del 2003, la quale deve ritenersi intatta alla luce dei criteri ermeneutici dettati dall'articolo 15 delle preleggi, non ravvisandosi né una incompatibilità tra le discipline né un intento del legislatore di regolare l'intera materia in via esclusiva ed esaustiva, secondo un orientamento interpretativo che trova unanime riscontro nella giurisprudenza delle altre Sezioni regionali, tra cui la Lombardia con la deliberazione numero 101 del 2026, l'Umbria con la deliberazione numero 17 del 2026 e il Veneto con la deliberazione numero 42 del 2026.

Ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono rendere pareri "in materia di contabilità pubblica" alle Regioni, nonché, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province (in Sicilia Liberi Consorzi Comunali ex L.R.8/2014) e Città metropolitane.

In via assolutamente pregiudiziale e assorbente rispetto a ogni ulteriore valutazione di merito, questa Sezione è chiamata a vagliare preliminarmente la ritualità dell'istanza sotto il duplice e concorrente profilo dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva e che l'esercizio della funzione consultiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, risulti inscindibilmente subordinato alla verifica della sussistenza di presupposti rigorosi, infungibili e indefettibili.

Sotto l'aspetto squisitamente soggettivo, occorra accertare la piena legittimazione istituzionale del soggetto istante, la quale deve obbligatoriamente promanare dall'organo di vertice politico e rappresentante legale dell'ente territoriale legittimato, individuato dal legislatore nelle Regioni, nelle Province, nei Comuni e nelle Città Metropolitane.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito deve risultare pienamente conforme ai canoni della contabilità pubblica, intesa quale sistema normativo che governa l'attività finanziaria, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, la gestione del patrimonio, l'indebitamento e le procedure di rendicontazione.

Lo scrutinio di ammissibilità deve altresì riscontrare il carattere di necessaria generalità e astrattezza della questione prospettata, onde evitare che l'attività della Corte possa indebitamente interferire con le scelte amministrative concrete riservate alla discrezionalità dell'ente o con le funzioni giurisdizionali e requirenti della stessa magistratura contabile o di altre giurisdizioni.

Al fine di pervenire a una corretta ed esatta delimitazione di tali presupposti, occorra richiamare il consolidato orientamento ermeneutico della Sezione delle Autonomie, con particolare riferimento alle deliberazioni n. 5/2006, n. 54/2010 e n. 3/2014, le quali hanno statuito che la funzione di orientamento generale non può mai trasmutare in una consulenza professionale finalizzata alla risoluzione di singole fattispecie gestionali o di atti già compiuti.

Costituisce principio di *ius receptum* quello per cui l'onere di sussunzione della norma al caso concreto ricada esclusivamente sull'Amministrazione attiva, la quale non può abdicare alla propria responsabilità decisionale sollecitando un parere che si risolverebbe in un inammissibile sindacato di merito o in una forma di compartecipazione all'azione amministrativa *in fieri*.

L'ausilio della Corte deve configurarsi esclusivamente come un supporto interpretativo di natura preventiva, finalizzato a chiarire la portata semantica e l'esatta esegesi delle disposizioni vigenti in materia contabile, restando radicalmente preclusa ogni valutazione resa *ex post* che risulterebbe incompatibile con la posizione di terzietà, neutralità e indipendenza che deve caratterizzare l'organo di controllo nel suo ruolo di garanzia a tutela della legalità finanziaria e della sana gestione delle Comunità territoriali.

Per quanto concerne l'aspetto della legittimazione soggettiva, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito come lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza debba permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero dei soggetti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, il quesito proviene dal Libero Consorzio comunale di Trapani e risulta sottoscritto dal relativo Presidente, organo di vertice politico e legale rappresentante dell'Ente ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 15 del 2015;

Pertanto, si può affermare — in piena continuità con la posizione già espressa da questa Sezione in relazione ad analoghe fattispecie — che la richiesta di parere, in quanto presentata dal legale rappresentante pro-tempore del Libero Consorzio Comunale di Trapani, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, e 141 del TUEL e art. 145 l. Regione Siciliana n. 16 del 15 marzo 1963), si debba ritenere pienamente ammissibile sotto il profilo soggettivo (cfr., Sez. Contr. Sicilia, deliberazioni n. 117/2015/PAR, n.

271/2015/PAR, n. 196/2021/PAR, n. 121/2022/PAR e, da ultimo, la deliberazione n. 210/2025/PAR).

Quanto al profilo oggettivo, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica, intesa, secondo gli Indirizzi approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e la deliberazione n. 5/SEZAUT/2006, come l'insieme delle norme e degli atti che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli;

Le Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, hanno precisato che la nozione di contabilità pubblica può essere intesa in senso "dinamico", includendo, oltre alla normativa strettamente contabile, anche quella riguardante le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica, purché la questione sottoposta concerna l'interpretazione di limiti e divieti posti da tali norme e si rifletta direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio;

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, ha ribadito e puntualizzato tali principi, sottolineando che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non può spingersi fino a ricomprendere "qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria", poiché ciò finirebbe per logorare il significato stesso del limite posto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e per trasformare la funzione consultiva in uno strumento di ingerenza nei processi decisionali degli enti, compromettendo la posizione di neutralità e terzietà della magistratura contabile;

in linea di continuità con tale indirizzo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, ha ulteriormente precisato che non rientrano nella "materia di contabilità pubblica", ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, i quesiti che non sollecitano l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica recanti limiti o divieti alla spesa, ma attengono, in via principale, alla disciplina del rapporto di lavoro e alla spettanza di trattamenti economici in favore di singoli dipendenti, con conseguente inammissibilità oggettiva delle relative richieste di parere;

In particolare, la Sezione delle Autonomie ha escluso l'ammissibilità oggettiva di quesiti che, pur avendo riflessi di spesa (come quelli relativi allo scorrimento delle graduatorie

concorsuali ai fini assunzionali), non investono l'interpretazione di specifici limiti o divieti di coordinamento della finanza pubblica, ma attengono a scelte organizzative e gestionali di competenza dell'amministrazione attiva;

Questa Sezione, in applicazione dei suddetti principi, ha già avuto modo di pronunciarsi, con la deliberazione n. 168/2016/PAR (Comune di Niscemi) e, più di recente, con la deliberazione n. 109/2021/PAR (Comune di Fondachelli Fantina), su quesiti aventi ad oggetto l'applicabilità dell'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 ai dipendenti comunali, dichiarandoli inammissibili sotto il profilo oggettivo;

In particolare, nella deliberazione n. 109/2021/PAR, la Sezione ha ribadito che la richiesta di parere deve riguardare questioni di carattere generale e astratto inerenti alla contabilità pubblica e non può risolversi nella richiesta di indicazioni concrete per la soluzione di casi gestionali specifici, evidenziando che non è ammissibile ampliare la nozione di contabilità pubblica fino a ricomprendere qualsiasi attività dell'ente che comporti, direttamente o indirettamente, una spesa, essendo la funzione consultiva orientata a chiarire il significato delle discipline di contabilità pubblica e non a co-gestire le scelte discrezionali dell'amministrazione.

Con la medesima deliberazione, la Sezione ha affermato che la richiesta di un beneficio economico in ragione del servizio militare espletato attiene alla sfera dei diritti soggettivi del lavoratore ed è assorbita dalla giurisdizione del giudice ordinario del lavoro, che ha già elaborato precisi orientamenti in materia, rispetto ai quali la Sezione di controllo ha l'obbligo di non interferire, anche al fine di prevenire il rischio di contrasti giurisdizionali;

Il quesito odierno del Libero Consorzio Comunale di Trapani, pur formulato in termini generali, presenta la medesima struttura sostanziale: esso mira, infatti, a ottenere una pronuncia sulla spettanza, in capo ai singoli dipendenti del comparto Funzioni Locali, del beneficio economico previsto dall'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 per il servizio militare e sulle modalità di calcolo del relativo trattamento, con effetti immediati sul contenuto di diritti patrimoniali individuali;

Tale richiesta non si limita, dunque, a sollecitare un chiarimento sulla corretta rappresentazione contabile di un onere già definito dall'ordinamento, né investe l'interpretazione di specifici limiti o divieti posti da norme di coordinamento della finanza pubblica, ma tende a ottenere, in via preventiva, una presa di posizione sulla vigenza e sull'ambito applicativo di una norma di settore in rapporto alla disciplina del pubblico impiego contrattualizzato e ai contratti collettivi del comparto;

Pertanto, la materia risulta già oggetto di un ampio contenzioso dinanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, come evidenziato dallo stesso ente istante, con numerose pronunce di merito e di legittimità, nonché di un parere interlocutorio del Consiglio di Stato richiesto dal Ministero dell'interno, nel quale, in assenza di un'adeguata istruttoria centrale, è stata rilevata l'impossibilità, allo stato, di esprimere un avviso definitivo sulla questione; In tale contesto, un parere di questa Sezione che si pronunciasse sull'attuale operatività dell'art. 2052 del d.lgs. 66/2010 nel comparto Funzioni Locali e sulle modalità di calcolo del beneficio si risolverebbe, di fatto, in una anticipazione interpretativa su diritti soggettivi oggetto di contenzioso o potenzialmente tali, con rischio di interferenza con la giurisdizione del giudice del lavoro e di sovrapposizione agli orientamenti della magistratura ordinaria; Alla luce dei principi richiamati, deve pertanto ritenersi che il quesito proposto dal Libero Consorzio Comunale di Trapani non rientri nei limiti oggettivi della funzione consultiva attribuita alla Sezione regionale di controllo dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in quanto:

- attiene alla spettanza e alla quantificazione di un beneficio economico-previdenziale in favore di singoli dipendenti, materia riconducibile alla disciplina del rapporto di lavoro e alla giurisdizione ordinaria;
- non concerne l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica recanti limiti o divieti all'utilizzo delle risorse, ma la portata applicativa di una disposizione di settore (art. 2052 d.lgs. 66/2010) rispetto al pubblico impiego contrattualizzato;
- non può essere ricondotto alla nozione di contabilità pubblica neppure nella sua accezione dinamica, secondo quanto precisato dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie, né può giustificare un'estensione della funzione consultiva a qualsiasi profilo dell'azione amministrativa che presenti riflessi di spesa;

Ritenuto, pertanto, che, per le ragioni sopra esposte e nel solco tracciato dagli Indirizzi della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 e dalle deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalle deliberazioni n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e n. 168/2016/PAR e n. 109/2021/PAR di questa Sezione, la richiesta di parere del Libero Consorzio Comunale di Trapani debba essere dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo;

P. Q. M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana dichiara inammissibile, per difetto del presupposto oggettivo, nei termini precisati in motivazione, la richiesta di parere formulata dal Presidente del Libero Consorzio Comunale di Trapani ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Libero Consorzio Comunale di Trapani e, per conoscenza, all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.
Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 28 maggio 2026

IL RELATORE

(Pietro Ivan Maravigna)

IL PRESIDENTE

(Maria Rachele Anita Aronica)

Depositato in Segreteria in data 8 giugno 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo