Deliberazione n. 95/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 25 marzo 2025, composta dai seguenti Magistrati:

Paolo	PELUFFO	Presidente
Antonino	CATANZARO	Primo Referendario
Giuseppe	VELLA	Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario – Relatore
Francesca	LEOTTA	Referendario

****

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, 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 Regione siciliana);

VISTA la L. 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, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

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

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ficarazzi (PA) con nota assunta al prot. CdC n. 1999 del 6 marzo 2025;

VISTO che il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere del Comune di Pachino al referendario Giuseppe Di Prima;

VISTA l'ordinanza n. 32/2025 del 19 marzo 2025, con la quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza consultiva per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, referendario Giuseppe Di Prima,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ficarazzi ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, in ordine alla Contrattazione Decentrata Integrativa in assenza di bilancio di previsione nell'anno di riferimento.

In particolare, il Sindaco, nel premettere che il Comune di Ficarazzi si trova in stato di dissesto e che, pur avendo approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2023 ed il bilancio di previsione 2019/2023, allegati e DUP, a seguito di approvazione con decreto prot. n. 90362 del 19.05.2022 del Ministero dell'Interno, dell'Ipotesi di Bilancio Stabilmente Riequilibrato 2019/2023 ex art. 264, comma 1, del D.Lgs 267/2000, l'Ente non è ancora dotato di bilancio di previsione 2024 – 2026, in conseguenza della ricorrenza di una situazione di un

grave squilibrio finanziario, che ha comportato, per l'anno 2024, il ricorso ad una gestione basata sulle risultanze contabili assestate del bilancio di previsione dell'esercizio 2023 e secondo le limitazioni della gestione provvisoria di cui all'art 163 TUEL., rappresenta come "*con determinazione n. 806 del 12.11.2024, del Responsabile del Settore II Economico -Finanziario veniva costituito il Fondo per le Risorse Decentrate per l'annualità 2024 e che detta Determinazione veniva dotata di parere favorevole ad opera dell'Organo di Revisione Economico-Finanziario limitatamente agli istituti obbligatori previsti per legge*".

Il Sindaco continua riferendo che ""*successivamente, raggiunta la preintesa sul CCD.I. - Parte Economica, questo Ente provvedeva a mezzo pec in data 02.12.2024, a chiedere al predetto Organo, parere sulla compatibilità con i vincoli di bilancio dei costi dell'ipotesi di contratto decentrato integrativo 2024, all'uopo trasmesso corredato di relazione illustrativa e tecnico finanziaria. In data 7 dicembre 2024, con verbale n. 13 acquisito al prot. n. 21308/2024, l'Organo di Revisione, dopo avere evidenziato che "dalla documentazione trasmessa risulta impossibile certificare la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, stante che l'ultimo bilancio approvato risulta essere quello relativo alle annualità 2019/2023 (ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato*)", *ha concluso ritenendo che "l'assenza del bilancio di previsione 2024-2026, impedisce la verifica sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio di cui all'art. 40 e 40 bis del D.lgs 165/2001""*.

Nell'esporre, poi, con chiarezza le desumibili conseguenze per l'Ente alla luce delle determinazioni dell'Organo di revisione, e nel richiamare due pronunce già intervenute sul tema da parte di questa Sezione di controllo (n. 51/2022/PAR e n. 81/2024/PAR), a dire del Sindaco in apparente contraddizione tra loro – discordanza invero non sussistente, poiché solo il parere n. 51/2022/PAR tratta della materia in questione con riguardo agli enti in dissesto ed alle situazioni a questo collegate - segue la richiesta di parere in relazione ai seguenti quesiti: "*1) se anche nel caso in cui l'Ente, nell'anno di riferimento, non abbia approvato il bilancio di previsione, conservi il potere/dovere di costituire il fondo nella composizione limitata alla parte stabile e alla componente della parte variabile legata alle risorse derivanti da disposizioni di legge o se debba limitare la costituzione alla sola quota del fondo obbligatoriamente prevista per la contrattazione decentrata; 2) se l'Organo di Revisione*

debba obbligatoriamente esprimere parere sulla compatibilità degli oneri contrattuali con i vincoli di bilancio dell'ente al fine di consentire all'Ente, ancorché privo di bilancio, la sottoscrizione del contratto decentrato integrativo; 3) nell'ipotesi in cui il parere di codesta Corte sia nel senso che, nel caso prospettato non possa essere sottoscritto il contratto integrativo in assenza di bilancio, anche se il fondo risulta correttamente costituto nell'anno di riferimento, quali le conseguenze qualora l'ente si avvalga del disposto di cui all'art 151, comma 8 bis del TUEL.".

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevede che "*Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

La giurisprudenza nomofilattica della Sezione Autonomie (fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e poi, ex plurimis, con le successive integrazioni contenute nelle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e ancora con n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) ha da tempo individuato le condizioni alla cui ricorrenza è subordinato l'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, evidenziando i presupposti di ammissibilità soggettiva e oggettiva che devono concorrere ai fini della procedibilità nel merito della richiesta di parere.

In particolare quanto al requisito di ammissibilità soggettiva esso postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno,

relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003; l'altra di carattere interno, volta ad accertare la provenienza della richiesta di parere dall'organo di vertice dell'Ente, in quanto tale investito, per comporre sul nascere all'interno dell'ente medesimo eventuali contrasti, di esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti agli specifici fini di cui ci si occupa, come precisato dal citato atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004.

Anche il requisito di ammissibilità oggettiva, inteso come riconducibilità della richiesta attività consultiva nell'esatto perimetro delle materie e delle questioni ad essa riservate dalla legge, è stato oggetto di puntuale declinazione sotto plurimi profili da parte della stessa giurisprudenza della sez. Autonomie sopra richiamata, come sarà di seguito più in dettaglio specificato, con particolare riferimento alla questione di odierno interesse.

Nel caso di specie, dal punto di vista della cd. "legittimazione soggettiva esterna", la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un Comune e, pertanto, rientra nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla cd. "legittimazione soggettiva interna", che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere, non si pongono ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ficarazzi, legale rappresentante dell'ente e, pertanto, <<*figura istituzionale che costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*>> (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2020).

Con riguardo alla valutazione di ammissibilità del quesito dal punto di vista oggettivo, il giudizio del Collegio risulta invece sfavorevole, per carenza dei requisiti richiesti.

La Sezione delle Autonomie ha, invero, chiarito i requisiti che tale istanza deve possedere al fine di consentire l'attivazione della funzione consultiva della magistratura contabile, in particolare l'attinenza del quesito alla materia della

contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza del quesito proposto, la mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile (atto di indirizzo del 27.04.2004 e deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009, n. 3/2014, n. 4/2014., n. 24/2019 e n. 11/2020).

È stato, in particolare, precisato che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*" e che, al fine di evitare una eccessiva dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, con conseguente trasformazione delle Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica, occorre adottare una nozione "strettamente tecnica" di tale materia. Ne deriva che essa non può comprendere qualsiasi attività amministrativa degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/2010).

La medesima Sezione delle Autonomie si è anche pronunciata, in via generale, nel senso che "*la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"* (deliberazione n. 24/2019), anche perché, adottando una soluzione più aperta, "*detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità"* (deliberazione n. 11/2020 citata), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

A tali statuizioni, questa Sezione aggiunge che l'ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di resa dei pareri è attribuita

dall'ordinamento al segretario comunale e ai dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), ognuno secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109 comma 2 del TUEL.

Le Sezioni regionali di controllo hanno ulteriormente arricchito e specificato gli orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite di questa Corte, con delle pronunce che pure si richiamano in quanto ritenute pertinenti rispetto alla valutazione della fattispecie in esame ed al fine di precisare in modo esaustivo le ragioni di inammissibilità oggettiva della richiesta di parere del Sindaco del Comune di Ficarazzi.

Il quesito in esame si presenta, infatti, oggettivamente inammissibile in ragione del fatto che sollecita un parere in ordine a una specifica e concreta vicenda gestionale accuratamente descritta dall'istante nei suoi diversi passaggi che, proprio in ragione della sua specificità, deve ritenersi sottratta al vaglio di questo Giudice contabile.

Infatti, pur originando da un'esigenza gestionale dell'ente, la richiesta di parere 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).

Invero, la richiesta di parere in questione – come formulata – sembra mirata in realtà a fare pronunciare la Sezione sulla conformità o meno al dettato normativo e quindi sulla correttezza dell'operato dell'Organo di Revisione dell'Ente, che si è già pronunciato nell'esercizio esclusivo delle proprie competenze, dato che il Sindaco afferma che "…*Successivamente, raggiunta la preintesa sul CCD.I. - Parte Economica, questo Ente provvedeva a mezzo pec in data 02.12.2024, a chiedere al predetto Organo, parere sulla compatibilità con i vincoli di bilancio dei costi dell'ipotesi di contratto decentrato integrativo 2024, all'uopo trasmesso corredato di relazione illustrativa e tecnico finanziaria. In data 7 dicembre 2024, con verbale n. 13 acquisito al prot. n. 21308/2024, l'Organo di Revisione, dopo avere*

evidenziato che "dalla documentazione trasmessa risulta impossibile certificare la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, stante che l'ultimo bilancio approvato risulta essere quello relativo alle annualità 2019/2023 (ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato)", ha concluso ritenendo che "l'assenza del bilancio di previsione 2024-2026, impedisce la verifica sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio di cui all'art. 40 e 40 bis del D.lgs 165/2001"".

Ciò risulta tanto più evidente considerando che nella stessa richiesta di parere vengono esplicitate le desumibili conseguenze della pronuncia dell'Organo di Revisione sull'attività successiva rimessa all'Ente, con inevitabile interferenza dell'eventuale deliberazione di merito della Sezione sulle successive determinazioni.

Il Sindaco, infatti, rileva che "*richiamato il punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, che eleva ad elemento costitutivo della corretta costituzione del Fondo la certificazione dei revisori, se ne dedurrebbe, dunque, che per l'anno 2024, alla luce della certificazione come resa con verbale 13/2024, per questo Ente la parte definitivamente vincolata risulterebbe una quota estremamente limitata rispetto all'intera parte stabile (rectius -"limitatamente agli istituti obbligatori previsti per legge") e ciò malgrado il Comune abbia provveduto alla sua regolare costituzione entro la medesima annualità. Inoltre, sembrerebbe anche che, per la parte della costituzione certificata dal collegio non possa darsi luogo a sottoscrizione in assenza di bilancio, come risulterebbe dalla lettura della Deliberazione n. 81/2024/PAR della Corte dei Conti Sicilia*".

E la giurisprudenza contabile ha più volte rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione con l'organo di controllo esterno (in tal senso, Sezione regionale controllo Veneto, n. 370/2017/PAR, Sezione regionale controllo Lazio n. 22/2011/PAR), né può ritenersi consentita una verifica della regolarità o legittimità di atti dell'Amministrazione comunale.

In altri termini, il parere reso non può costituire una compartecipazione all'amministrazione attiva del Comune, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Più precisamente, occorre osservare che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti

amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente.

Si ribadisce, infatti, che sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo o successivo della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici fatti gestionali o di singole procedure, tenuto conto della già evidenziata posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei Conti, quale organo di natura magistratuale (Corte dei conti, Sez. controllo Campania, deliberazione n. 203/2023/PAR).

Lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l'apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della sola *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, deliberazione n. 42/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 341/2019/PAR; Sez. controllo Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 144/2024/PAR; Sez. controllo Liguria, deliberazioni n. 31/2019/PAR e n. 14/2020/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazioni n. 305/2018/PAR; n. 411/2019/PAR e n. 370/2019/PAR; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR).

Di talché, risulta *per tabulas* il possibile coinvolgimento della Sezione nei processi decisionali dell'Ente.

In altri termini, "*la dimensione discrezionale delle scelte, non solo al livello legislativo, ma anche a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alle Sezioni regionali di controllo di*

*intervenire in funzione consultiva e il cui specifico valore giuridico va apprezzato in concreto" (*delibera Sez. Aut. n. 17/2020/QMIG), dovendosi quindi escludere qualsiasi tipo di ingerenza nella concreta attività dell'ente, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Sul punto è necessario ribadire, quindi, la doverosa distinzione tra attività consultiva e attività consulenziale della Corte, cosi come l'esclusione di meccanismi surrettizi che conducano a individuare nell'attività consultiva della Corte inammissibili forme di controllo successivo: la qual cosa trova fondamento nella "*costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti, la quale ha quindi condotto all'attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti*" (delibera Sez. Aut. n. 17/2020/QMIG).

Al riguardo, si ribadisce, sotto un ulteriore profilo, che gli atti amministrativi già adottati e le determinazioni già assunte dall'Ente, per costante giurisprudenza contabile non possono formare oggetto di richiesta di parere, pena il rischio di interferenza tra l'attività consultiva e le altre funzioni intestate alla Corte, sia di controllo sia giudicanti che requirenti (Corte dei conti, Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 100/2024/PAR).

Invero, il riscontro analitico al citato quesito potrebbe anche interferire con le funzioni giurisdizionali della Corte, oltre che di altri organi giurisdizionali, essendo il tema oggetto di provvedimenti in tema di responsabilità (delibera Sez. Aut. n. 20/2024/QMIG).

Nel caso in questione, in conclusione, rilevato che il quesito proposto, così come è formulato – anziché in termini puramente generali ed astratti - si appalesa in realtà come una richiesta di consulenza di portata generale su una fattispecie concreta e specifica incompatibile con la presente funzione consultiva, con il rischio di interferenze, tra l'altro, con altre funzioni della stessa Corte, non vi è motivo di discostarsi dai principi sopra affermati, poiché la richiesta di parere è priva dei requisiti necessari ai fini dell'ammissibilità oggettiva.

Questa Sezione, pertanto, non può che dichiarare l'inammissibilità oggettiva del parere richiesto dal Sindaco del Comune di Ficarazzi.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana dichiara oggettivamente inammissibile il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, in data 25 marzo 2025.

IL RELATORE
Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE
Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria il 27 marzo 2025
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura