



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 18 aprile 2023, composta dai seguenti Magistrati:

Anna Luisa	CARRA	Presidente
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario - Relatore

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 della Città Metropolitana di Palermo con nota prot. n. 23347 del 28 marzo 2023, assunta al prot. CdC n. 3254 del 28 marzo 2023;

VISTO il decreto n. 39 del 29 marzo 2023, con il quale il Presidente Aggiunto di questa Sezione ha assegnato il parere della Città Metropolitana di Palermo al ref. Giuseppe Di Prima;

VISTA l'ordinanza n. 42/2023 del 3 aprile 2023, 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 della Città Metropolitana di Palermo 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 procedura da attivare in sede di predisposizione del piano triennale di fabbisogno del personale 2023/2025 con specifico riferimento alle modalità con le quali articolare le progressioni verticali da destinare al personale interno dell'ente.

In particolare, il Sindaco, nel richiamare l'art. 13, commi 6, 7 e 8, del CCNL - Comparto Funzioni Locali 2019-2021 del 21 maggio 2018, in relazione all'art. 52, comma 1 bis, del d. lgs. n. 165/2001, nonché il parere dell'ARAN CFL 208 del 21/3/2023, condiviso con il Dipartimento della Funzione pubblica e il

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, chiede a questa Sezione di esprimersi in merito alle seguenti possibilità per l'Ente: *“Se la Città Metropolitana di Palermo, nell'ambito della predisposizione del proprio fabbisogno di personale 2023/2025, in caso di previsione di progressioni verticali ai sensi dell'art. 13 commi 6,7 e 8 del CCNL 2019/2021 del Comparto Funzioni Locali sia tenuta all'obbligo di rispettare almeno il limite del 50% delle assunzioni previste dall'esterno rispetto al personale complessivo di personale da assumere ovvero se tali progressioni verticali siano da considerarsi in deroga al suddetto limite; se la norma contrattuale che prevede di destinare lo 0,55 del monte salari 2018 al finanziamento integrale delle suddette progressioni verticali sia da considerarsi una norma avente riflessi esclusivamente finanziari senza introdurre alcuna deroga al limite del 50% previsto dall'art. 52, comma 1 bis del d. lgs. n. 165/2001 per le assunzioni dall'esterno”.*

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 e 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 una Città metropolitana 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 della Città metropolitana di Palermo, 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).

E proprio in tema di personale, le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza, in particolare, delle progressioni verticali con la materia della contabilità pubblica, pur avendo, le stesse progressioni, nel tempo, attirato l'attenzione del legislatore statale a tutela degli equilibri di bilancio e di specifici obiettivi di contenimento della spesa, a meno di trattare di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (del. 17/SEZ. AUT./2020/QMIG).

La Sezione delle Autonomie ha, altresì, specificato che, se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente

all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile (delibere n. 7/2006 e n. 3/2014).

La preoccupazione soggiacente è quella di evitare perniciosi inserimenti del parere, reso dalla Sezione regionale, nei processi decisionali e nelle scelte discrezionali dell'ente locale attinenti alla cura concreta dell'interesse pubblico sotteso alla selezione dei dipendenti pubblici.

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 preconstituire 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 si richiamano in quanto ritenute pertinenti rispetto alla valutazione della fattispecie in esame e al fine di precisare in modo esaustivo le ragioni di inammissibilità oggettiva della richiesta di parere del Sindaco della

Città metropolitana di Palermo, che ha ad oggetto l'interpretazione di norme contrattuali (art. 13 commi 6, 7 e 8 del CCNL - Comparto Funzioni Locali 2019-2021) in materia di progressioni verticali del personale.

Fermo restando che questa Sezione ha più volte affermato che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici (del. n. 4/2020/PAR), si ritiene che particolarmente rilevante ai fini dell'odierna decisione risulta la pronuncia della Sezione Regionale di controllo per l'Emilia -Romagna, la quale ha evidenziato che *“Gli aspetti di coordinamento, interpretativi e applicativi delle disposizioni relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale sono rimessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica in raccordo, per gli aspetti strettamente economici, con il Ministero dell'economia e delle finanze- Ragioneria Generale dello Stato – IGOP (Ispettorato Generale Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico). A ciò si aggiunga che laddove vi sia la necessità di una interpretazione autentica del CCNL, la legge disciplina la relativa procedura all'articolo 49 del d. lgs. n. 165 del 2001, procedura che in questo caso resta esclusivamente di natura pattizia tra i sottoscrittori dei contratti collettivi nazionali, ossia tra l'Aran e le Organizzazioni Sindacali firmatarie del CCNL di riferimento della norma da interpretare >>* (del. 19/2019/PAR).

La magistratura contabile ha, pertanto, escluso che le Sezioni Regionali di questa Corte possano pronunciarsi su questioni attinenti all'interpretazione e al contenuto delle norme dei C.C.N.L. e degli istituti dalle stesse disciplinate (SS.RR. n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2011; Sezione delle Autonomie n. 5/2006; Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 128/2020/PAR; del. 3/2023/PAR).

Il Collegio richiama sul punto la costante giurisprudenza della Corte (cfr. Deliberazione Sez. riunite n. 56 del 2 novembre 2011), in base alla quale *<<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>>* (in senso adesivo cfr. anche, Corte conti, Sezione regionale controllo Piemonte n.158/2015/PAR, Sezione

regionale controllo Lombardia n. 271/2015/PAR e n. 95/2020/PAR, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, delibere nn. 121/2021/PAR, 184/2022/PAR e n. 3/2023/PAR).

E per di più, nel caso in esame, laddove la richiesta di parere riguarda l'istituto delle "progressioni verticali" del personale, disciplinato dalle disposizioni contrattuali richiamate dall'Ente stesso (art. 13 commi 6, 7 e 8 del CCNL - Comparto Funzioni Locali 2019-2021), si rimanderebbe a questa Sezione di pronunciarsi su una questione già oggetto di orientamenti interpretativi resi dall'ARAN, uno dei quali riportato espressamente nella stessa nota della Città metropolitana di Palermo.

Il Collegio richiama quanto già espresso in recenti pronunce di questa stessa Sezione, laddove, nell'evidenziare che l'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001 assegna all'A.R.A.N., nella qualità di legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni, compiti di assistenza delle amministrazioni pubbliche "*ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi*" a livello nazionale (come ricordato anche dalla giurisprudenza contabile della Sezione delle Autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2019/QMIG), si è argomentato circa l'esistenza di competenze specifiche da parte di tale organo sulla materia in esame, affermando l'impossibilità di stimolare l'espressione di un parere sugli orientamenti espressi dall'A.R.A.N. (deliberazione n. 132/2020/PAR; deliberazione n. 38/2020/PAR).

Per quanto esposto, il quesito proposto esula dalla materia della contabilità pubblica, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata.

Questa Sezione, pertanto, non può che dichiarare l'inammissibilità oggettiva del parere richiesto dal Sindaco della Città Metropolitana di Palermo.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana dichiara inammissibile dal punto di vista oggettivo la richiesta di parere del Sindaco della Città Metropolitana di Palermo.

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 18 aprile 2023

IL RELATORE

Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria in data 20 aprile 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura