



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 27 ottobre 2020 composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario
Antonino Catanzaro	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario – Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*;

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.L.gs. 15 maggio 1946, n. 455, *Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*;

visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*;

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948*;

visto il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare l'art. 7, comma 8*;

visto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e, in particolare, l'art. 85, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, il cui comma 3, lett. e), consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto, con la previsione che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le *"Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020"*;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, con il quale sono state emanate le *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

visto l'art. 26-ter del d.l. n. 104/2020, inserito in sede di conversione con la legge n. 126/2020, il quale ha prorogato il termine del 31 agosto 2020 di cui al citato art. 85 del d.l. n. 18/2020 fino al *"termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19"*;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, contenente le *"Regole tecniche operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del Pubblico Ministero"*;

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 Cianciana con nota prot. n. 8718 del 09 settembre 2020, assunta al prot. CdC n. 5795 del 10 settembre 2020;

vista l'ordinanza n. 147/2020/CONTR del 19 ottobre 2020 con cui il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in Adunanza generale per l'odierna Camera di consiglio, con svolgimento in modalità di videoconferenza;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso,  
ha emesso la seguente

#### DELIBERAZIONE

Ritenuto in

#### FATTO

Il sindaco del Comune di Cianciana ha sottoposto a questa Sezione di controllo una prima richiesta di parere, così strutturata: "Posto che un ente locale può procedere alla copertura del posto vacante in dotazione organica di Istruttore Direttivo Contabile - Cat. D - Responsabile del Settore Servizi Economico-Finanziari a tempo parziale (24 ore settimanali), ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D. Lgs. 267/2000, mediante assunzione a tempo determinato, fino alla scadenza del mandato del sindaco, per carenza assoluta in organico di analoghi profili professionali (istruttore direttivo contabile cat. D e istruttore contabile CAT. C), il suddetto incarico ex art. 110, può essere conferito ad altro dipendente di ente locale con rapporto di lavoro part time, previamente autorizzato dall'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 92, 1° comma 2° periodo del TUEELL(...)?".

Il sindaco formula, altresì, una seconda richiesta di parere, pur non qualificandola tale, in quanto esprime la sua opinione in ordine alla disciplina giuridica di tale incarico, chiedendo a questa Sezione, in sostanza, una conferma della soluzione prescelta dal medesimo amministratore. Nella istanza si legge, infatti, che : "Il divieto di cui all'art. 110, comma 5, del TUEELL, che prescrive il collocamento in aspettativa del 'dipendente pubblico' per tutta la durata dell'incarico, non può - a parere di chi scrive - essere esteso anche ai 'dipendenti degli enti locali a tempo parziale'. Tale interpretazione sarebbe in

aperto contrasto con la previsione letterale dell'art. 92 comma 1 del TUEELL. Al principio generale del divieto di cumulo di due rapporti di lavoro a tempo parziale nel pubblico impiego, fa eccezione la disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale negli enti locali, per esplicita previsione dell'art. 92 del TUEELL. Il dettato dell'art. 110 trova applicazione per tutti i lavoratori anche part time di pubbliche amministrazioni diverse dagli enti locali (in tal senso parere dell'ARAN - RAL n. 358 del 4/06/2011)".

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, 2003, 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".

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 Cianciana, legale rappresentante dell'ente comunale 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).

In merito alla valutazione di ammissibilità del quesito, dal punto di vista oggettivo, la Sezione delle Autonomie ha 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 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, altresì, 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, che trasformerebbe le Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale dell’amministrazione pubblica, occorre adottare una nozione “strettamente tecnica” di tale materia, che 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).

Ed ancora, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente chiarito 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 medesima Sezione delle Autonomie si è pronunciata 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. 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.

Gli orientamenti della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite di questa Corte sono stati arricchiti e specificati da ulteriori pronunce delle Sezioni regionali di controllo, che si ritiene di richiamare laddove 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 del Comune di Cianciana, soluzione che (come è ben consapevole il Collegio) frustra la legittima aspettativa dell'ente locale di fruire della funzione consultiva della Corte dei conti, in un contesto ordinamentale spesso confuso e di difficile interpretazione.

Questa Sezione ha più volte affermato che "la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (del. n. 4/2020/PAR), nonché ha chiarito che esula dalla materia della contabilità pubblica il parere che abbia ad oggetto aspetti del rapporto di lavoro (delibere n. 33/2020/PAR e n. 36/20202/PAR).

Particolarmente rilevante risulta la pronuncia della Sezione Regionale di controllo per l'Emilia -Romagna, la quale ha evidenziato, in modo dirimente, che le questioni attinenti allo svolgimento del rapporto di lavoro e del relativo trattamento economico, disciplinate dal contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.), non hanno alcun rilievo sotto l'aspetto della contabilità pubblica e del bilancio dell'Ente (del. 19/2019/PAR). Nella medesima deliberazione della Sezione emiliana si legge altresì, 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. Da ultimo, si deve rilevare come l'eventuale contenzioso in materia di applicazione delle disposizioni previste dalle norme e dai Contratti collettivi nazionali di lavoro relative al rapporto di lavoro e agli aspetti economici dei dipendenti contrattualizzati delle pubbliche amministrazioni sia rimessa dall' art. 63 del d. lgs. n. 165 del 2001 alla giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro".

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 (S.R. n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2011; Sezione delle Autonomie n. 5/2006).

Di particolare interesse ai nostri fini è il pronunciamento della Sezione Regionale di controllo per la Campania, la quale fissa il condivisibile principio in base al quale "l'attinenza alla materia contabile, nella fattispecie, potrebbe sussistere solo nel caso in cui la richiesta di parere fosse incentrata su dubbi ermeneutici relativi alle norme, di stampo eminentemente finanziario, che fissano vincoli di spesa in materia di personale, restando esclusa ogni altra valutazione del Collegio relativa alla legittimità dell'incarico attribuito ex art. 110 T.U.E.L. ed alla conformità della sua estensione temporale ai parametri normativi che ne regolano il conferimento".

Tale profilo viene ulteriormente chiarito dalla Sezione Regionale di controllo per le Marche, in un pronunciamento particolarmente calzante ai nostri fini, in quanto riguarda un caso analogo, concernente proprio l'interpretazione della normativa vigente in materia di utilizzazione di personale di altri enti (c.d. scavalco condiviso e d'eccedenza), nel quale la Corte si esprime nel senso che "il quesito non appare collegato direttamente ai vincoli in materia di spesa di personale dettati dalla legge, menzionati dall'Ente al solo fine dell'inquadramento nell'ambito della materia di contabilità pubblica. Infatti, la richiesta di parere attiene direttamente al conferimento a dipendenti pubblici utilizzati da altra amministrazione locale, ex art. 1, comma 557, della Legge 311/2004, di incarichi di posizione organizzativa e al relativo riconoscimento della retribuzione di posizione connessa a detto incarico. Sotto tale aspetto, esso esula dalla materia della contabilità pubblica inerendo, invece, alla disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche intesa quale insieme di norme e di principi che regolano il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici (Sezione regionale di controllo per il Veneto,

deliberazione n. 320/2016/PAR). Il quesito, infatti, non è finalizzato a chiarire l'applicazione o meno di una determinata normativa vincolistica in materia di spese di personale alla fattispecie in esame: anzi, l'applicazione al caso di specie della normativa relativa al limite, citato dall'Ente, delle spese c.d. flessibili, di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, è pacifica (...)” (del. n. 4/2020/PAR).

Un cenno, in conclusione, è doveroso alla recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/2020, nella quale è analizzato e sviluppato approfonditamente il presupposto oggettivo di ammissibilità dei pareri rivolti alle Sezioni Regionali di controllo e si afferma l'importante principio, pienamente applicabile al caso in esame, che “in via generale, i quesiti relativi allo scorrimento delle graduatorie siano estranei alla materia di contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e debbano quindi essere considerati inammissibili sotto il profilo oggettivo, salvo che comportino questioni di interpretazione dei limiti posti da norme di coordinamento della finanza pubblica, come individuate dalla Corte costituzionale (così anche Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazione n. 404/2019/PAR, sopra citata, che ha sottolineato la necessità «che il quesito concerna l'interpretazione di previsioni legislative recanti limiti e divieti » posti nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, escludendo che un quesito attinente alle modalità di selezione del personale e di utilizzazione delle graduatorie concorsuali possa, di per sé, «recare riflessi sulle richiamate questioni di sana gestione dell'ente e dei relativi equilibri di bilancio»”.

Passando all'esame del caso concreto, appare chiaro che la richiesta di parere riguarda la disciplina applicabile all'istituto giuslavoristico del cd. “scavalco condiviso”, disciplinato dagli articoli 92 del D. Lgs. n. 267/2000, dall'art. 1, c. 58 bis, del d.l. n. 662/1996 e dall'art. 14 del C.C.N.L. Enti Locali del 22.1.2004.

La disciplina di tale istituto, certamente attinente alla materia del rapporto di lavoro, oggetto di numerosi pronunciamenti dell'ARAN (uno dei quali citato anche dal sindaco nella richiesta di parere), esula pertanto dalla materia della contabilità pubblica, considerato che nella richiesta di parere non vengono posti aspetti legati all'impatto di tale incarico con la disciplina di coordinamento della finanza pubblica sui vincoli della spesa del personale. La materia è, altresì, pacificamente attratta alla giurisdizione del giudice ordinario e potrebbe, con elevata probabilità, interessare anche la funzione giurisdizionale di questa



Corte, come dimostra il caso trattato dalla Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna nella sentenza n. 73 del 6 maggio 2019.

Il Collegio non ignora il precedente della Sezione regionale di controllo per il Molise, la quale ha ritenuto ammissibile una istanza relativa a un caso analogo (del. n. 109/2017/PAR). Tuttavia, la motivazione relativa all'ammissibilità oggettiva dello stesso, fondata sul fatto che l'istanza era "finalizzata fundamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione della normativa emanata dal legislatore al fine di sopperire a temporanee insufficienze di organico dei piccoli comuni, prevedendo modalità di cessione di personale tra enti", non appare persuasiva e la citata deliberazione è comunque antecedente rispetto ai recenti orientamenti della magistratura contabile (resi anche in sede di coordinamento), per cui questa Sezione non può che confermare l'inammissibilità oggettiva del parere richiesto dal sindaco del Comune di Cianciana.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana dichiara inammissibile dal punto di vista oggettivo la richiesta di parere del sindaco di Cianciana.

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, nella camera di consiglio tenuta in video conferenza in data 27 ottobre 2020.

L'ESTENSORE

(Massimo Giuseppe Urso)

II PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

Depositato in Segreteria il 9 novembre 2020

Il funzionario responsabile

Fabio Guiducci