



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 21 aprile 2026, composta dai seguenti Magistrati:

Maria Rachele Anita	ARONICA	Presidente
Gioacchino	ALESSANDRO	Consigliere
Emanuele	TRINGALI	Consigliere
Pietro Ivan	MARAVIGNA	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Primo Referendario
Giuseppe	VELLA	Primo Referendario
Antonino	CATANZARO	Primo Referendario – relatore
Massimo Giuseppe	URSO	Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	Referendario
Francesca	LEOTTA	Referendario
Marina	SEGRE	Referendario
Mara	ROMANO	Referendario

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

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

VISTO l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la 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 deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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/SSRR/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 di Alessandria della Rocca (AG), prot. C.d.C. n. 1507 del 23/02/2026;

VISTE le ordinanze n.40 del 31 marzo e n.44 del 15 aprile 2026 del Presidente della Sezione di controllo di convocazione del Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Antonino Catanzaro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

FATTO

Il Sindaco di Alessandria della Rocca ha formulato la seguente richiesta di parere:

“Ferma restando la statuizione, applicabile nel territorio della Regione Sicilia dell’art.191, comma 1, prima parte del D.to Leg.vo n.267/2000 che prescrive che gli Enti Locali possono effettuare spese solo se sussiste l’impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l’attestazione della copertura finanziaria di cui all’art.153, comma 5, TUEL, SI CHIEDE se è possibile l’avvio di procedura di progressione tra aree (ex progressione verticale) e l’espletamento della intera procedura, imputando gli oneri finanziari relativi alla procedura alle risorse contrattuali

aggiuntive di cui al comma 612 dell'art.1 della L.234/2021, rinviando lo stanziamento ai competenti capitoli del redigendo bilancio di previsione.

In sintesi, se è possibile per un Comune non in stato di dissesto l'avvio della procedura di progressione tra aree e conseguente proclamazione dei vincitori senza che l'Ente abbia formalmente approvato il bilancio di previsione dell'esercizio relativo, e ciò anche ai fini dell'approvazione degli atti della selezione e della successiva immissione in servizio".

Ed il Sindaco aggiunge che: *"la propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata è che il mero rinvio al redigendo bilancio non potrebbe costituire provvedimento idoneo a costituire una valida copertura finanziaria ai fini dell'avvio della procedura selettiva di progressione tra aree".*

DIRITTO

1. Si premettono alcune precisazioni preliminari.

L'istanza di parere è stata proposta ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ed è successiva all'entrata in vigore - a decorrere dal 22 gennaio 2026 - della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante *Modifiche alla Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*, il cui art. 2, rubricato *Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*, che prevede - come da orientamento espresso da questa Sezione di controllo (SRC, Sicilia, del. n. 12/2026/PAR) - una nuova funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo.

La disposizione legislativa, se non contiene innovazioni sui soggetti legittimati alla richiesta di parere (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), introduce:

- una funzione consultiva su ambiti ulteriori e specifici, in quanto estesa a questioni giuridiche in materia di contabilità pubblica connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), applicabili anche a fattispecie concrete di valore complessivo non inferiore a un milione di euro;

- determinati presupposti legittimanti, richiedendosi l'estraneità della fattispecie introdotta attraverso l'istanza di parere al perimetro degli «atti soggetti al controllo preventivo di legittimità» e dei «fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre»;

- nel suo secondo comma, un determinato percorso: “[i] pareri sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta») ... [i]n caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall’amministrazione richiedente, ai fini dell’esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l’amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione”.

Tale funzione si aggiunge, senza sostituirsi, a quella di cui all’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, disposizione da ritenersi non abrogata sulla base dei criteri stabiliti dall’art. 15 delle preleggi, né per incompatibilità rispetto alla disciplina sopravvenuta, né perché la disciplina dell’intera materia afferente all’attività consultiva della Corte dei conti possa intendersi compiutamente ed esaustivamente ascritta alla nuova legge (v. anche SRC Lombardia, del. n. 101/2026/PAR).

In termini sostanzialmente analoghi, SRC Umbria, del. n. 17/2026/PAR e SRC Veneto, del. n. 42/2026/PAR.

2. Sui requisiti di ammissibilità.

Innanzitutto, si deve verificare l’ammissibilità della richiesta, dal punto di vista sia soggettivo che oggettivo, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

L’attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in base al quale le Regioni, nonché - “di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito” - i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere “pareri in materia di contabilità pubblica”.

La portata applicativa della disposizione, la cui formulazione è molto stringata, ha richiesto l’elaborazione di “Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”, contenuti nell’atto di indirizzo deliberato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, per poi essere ulteriormente specificata, in via nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (ai sensi dell’art. 6, comma 4, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213), sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (ai sensi dell’art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), che hanno - anzitutto - individuato i presupposti di ammissibilità della richiesta di parere sotto un profilo “soggettivo” ed “oggettivo”, la cui mancanza osta ad una pronuncia nel merito. Il requisito “soggettivo” riguarda sia la legittimazione

dell'ente a presentare l'istanza di parere (profilo soggettivo esterno), sia la competenza dell'organo che può effettuare la richiesta (profilo soggettivo interno).

Dapprima, la Sezione delle Autonomie ha limitato l'accesso alla funzione consultiva agli enti espressamente indicati dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, "stante la natura speciale che la disposizione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte", precisando inoltre che le richieste devono provenire dagli "organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale), anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente" (atto di indirizzo deliberato nell'adunanza del 27 aprile 2004; sul punto, *ex multis*, del. n. 13/SEZAUT/2007 del 17 dicembre 2007; del. n. 4/SEZAUT/2014/QMIG del 20 febbraio 2014).

Più di recente la Sezione delle Autonomie, ampliando il requisito dell'ammissibilità soggettiva "esterna", ha riconosciuto la legittimazione delle Unioni di Comuni a proporre una richiesta di parere (deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG del 7 gennaio 2021), nonché, con riguardo al profilo soggettivo "interno", ha affermato la competenza dell'organo supplente del rappresentante legale dell'ente a presentare un'istanza consultiva, atteso che "la preposizione di un sostituto all'ufficio o carica in cui si è realizzata la vacanza implica di norma l'attribuzione di tutti i poteri spettanti al titolare", purché nella richiesta di parere siano "indicate espressamente le circostanze (...) che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie" (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG del 1° giugno 2020).

Il requisito "oggettivo" di ammissibilità dell'istanza di parere presuppone una serie di valutazioni: innanzi tutto deve attenersi alla materia della contabilità pubblica come precisato, nell'esercizio della nomofilachia, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG), sia dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (delibera n. 54/CONTR/2010); inoltre non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 56/2011); infine, deve essere formulata in

termini sufficientemente generali e astratti, come indicato nella delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale «L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali».

Alla luce del quadro normativo e nomofilattico sopra ricordato, l'istanza appare ammissibile sotto il profilo soggettivo esterno ed interno, in quanto proposta dal Comune di Alessandria della Rocca (AG) e sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, D. Lgs. 18 agosto 2000, 267 e successive modifiche. Anche sotto il profilo oggettivo può ritenersi ammissibile, inerendo alla materia della contabilità e in assenza di riferimenti a casi concreti. Né, del resto, il quesito verte sulle modalità applicative delle disposizioni in tema di progressioni verticali (art. 13, commi 6, 7 e 8, del CCNL 2019/2021 del Comparto Funzioni Locali), per le quali, invece, è stata ravvisata l'assenza dei necessari requisiti di ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, da questa stessa Sezione (deliberazione n. 133/2023/PAR), conformemente alla costante giurisprudenza della Corte secondo cui «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» (cfr. Deliberazione Sez. riunite n. 56 del 2 novembre 2011, nonché, in senso adesivo, anche Corte conti, Sezione regionale controllo Piemonte n.158/2015/PAR, Sezione 8 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).

3. Passando all'esame della questione nel merito, la richiesta di parere attiene, sostanzialmente, alla possibilità di potere accedere alla peculiare forma di reclutamento in tema di progressioni verticali di cui al sopra citato art.13, qualora l'Ente non abbia ancora approvato il bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario in corso e operi, quindi,

in regime di esercizio/gestione provvisoria, utilizzando le risorse determinate ai sensi dell'art.1 , comma 612 della legge n.234 del 30/12/2021 (legge di bilancio 2022).

Nella richiesta di parere non si fa cenno all'esercizio provvisorio per cui si deve desumere che l'Ente si riferisca ad un'ipotesi di gestione provvisoria.

Ciò premesso, per consolidata giurisprudenza, la progressione verticale di cui all'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2011 (richiamato dal comma 6 dell'art. 13 del CCNL del comparto funzioni locali 2019 - 2021) rappresenta una ipotesi di assunzione in quanto comporta l'accesso del dipendente ad un nuovo posto di lavoro, risolvendosi quindi in una novazione oggettiva (cfr. Sez. Contr. Abruzzo, deliberazione n. 272/2022/PAR).

Con riguardo agli enti operanti in regime di esercizio provvisorio, l'art. 21-*bis*, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 ottobre 2023, n. 136, è intervenuto a stabilire che *«All'articolo 163, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la previsione che gli enti possano impegnare solo spese correnti si interpreta nel senso che possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato, già autorizzate dal piano triennale del fabbisogno di personale, nonché dal bilancio di previsione finanziario ai sensi dell'articolo 164, comma 2, del medesimo testo unico»*.

La norma, al comma 2, stabilisce, inoltre, con specifico riferimento agli enti che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario che *«Le assunzioni di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato programmate dagli enti in dissesto finanziario, in riequilibrio finanziario pluriennale o strutturalmente deficitari, sottoposte all'approvazione della commissione per la stabilità finanziaria di cui all'articolo 155 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e già autorizzate, possono essere comunque perfezionate fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'autorizzazione anche in condizione di esercizio provvisorio»*.

In definitiva, è consentito anche agli enti dissestati, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle su citate norme di effettuare assunzioni di personale in regime di esercizio provvisorio.

In caso di gestione provvisoria (situazione che ricorre nei casi previsti dall'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dal paragrafo 8 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), come sembra l'ipotesi prospettata, vale invece il divieto di assumere a qualsiasi titolo dettato dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come novellato dall'art. 3-*ter* del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, in forza del quale *«In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio*

consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia. Il divieto di cui al presente comma non si applica alle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162».

Peraltro, il riferimento del Sindaco alla possibilità di imputare “gli oneri finanziari relativi alla procedura alle risorse contrattuali aggiuntive di cui al comma 612 dell'art.1 della L.234/2021, rinviando lo stanziamento ai competenti capitoli del redigendo bilancio di previsione” non muta la questione, proprio perché l'attivazione di tali risorse è posta, per le amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, a carico dei rispettivi bilanci: «Per il corrispondente personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, alle finalità di cui al primo periodo si provvede mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 definite ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo gli indirizzi impartiti dai relativi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2,

dello stesso decreto legislativo n. 165 del 2001, nei limiti della medesima percentuale del monte salari 2018 di cui al primo periodo»(citato art. 1, comma 612, della legge n. 234/2021).

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia inviata al Comune di Alessandria della Rocca, nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 21 aprile 2026

L'ESTENSORE

Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE

Maria Rachele Anita Aronica

Depositato in Segreteria il 13 maggio 2026

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo