CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio Supporto | Il Funzionario responsabile

All'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana - PALERMO
PEC: aransicilia@pec.aransicilia.it

Al Presidente della Regione Siciliana - PALERMO
PEC: presidente@certmail.regione.sicilia.it

All'Assessore regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - PALERMO
PEC: assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it

All'Assessore regionale dell'Economia - PALERMO
PEC: assessorato.economia@certmail.regione.sicilia.it

Oggetto: **Trasmissione Deliberazione n. 12/2022/CCR.**

Si trasmette copia della deliberazione n. **12/2022/CCR**, con allegato rapporto di certificazione, adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Distinti saluti

Boris Rasura

Firmato Digitalmente da/Signed by:
BORIS RASURA
In Data/On Date:
giovedì 3 febbraio 2022 19:36:42

Deliberazione n. 12 /2022/CCR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 10 gennaio 2022 e nell'Adunanza pubblica del 12 gennaio 2022, composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Anna Luisa CARRA	Presidente aggiunto
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario – relatore
Antonio TEA	Referendario – relatore
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

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

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*);

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*);

VISTA l'art. 27 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana*);

VISTA l'ordinanza delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana n. 2/2019/SSRR/INPR, depositata in data 8 marzo 2019;

VISTA l'Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della l.r. n 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, trasmessa dall'ARAN Sicilia con nota n. 939 del 22 dicembre 2021 e pervenuta, a mezzo p.e.c., a questa Sezione in pari data (prot. C.d.c. n. 11110 del 22 dicembre 2021);

VISTA la documentazione allegata alla suddetta ipotesi di contratto;

VISTO l'art. 85, comma 8-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto;

VISTO l'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale "[i] *termini di cui all'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relativi a misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile, sono prorogati al 31 marzo 2022*";

VISTE le "*Regole tecniche e operative*" per lo svolgimento delle adunanze in camera di consiglio da remoto adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, n. 153 del 18 maggio 2020, n. 287 del 27 ottobre 2020 e n. 341 del 31 dicembre 2021;

VISTO il decreto presidenziale n. 128 del 27 dicembre 2021 di nomina dei relatori, Referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;

VISTA la nota istruttoria n. 11186 del 27 dicembre 2021 della Sezione di controllo, cui è stato dato riscontro con nota di risposta n. 166758 del 30 dicembre 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana,

congiuntamente al Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale (prot. C.d.c. n. 11339 del 30 dicembre 2021);

VISTO il rapporto del Nucleo tecnico sul costo del lavoro pubblico presso la Sezione di controllo per la Regione siciliana, prot. interno 56 del 5 gennaio 2022;

VISTA la relazione dei Magistrati istruttori, prot. interno n. 65 del 7 gennaio 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 5 gennaio 2022 di convocazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana per la camera di camera di consiglio del 10 gennaio 2022;

VISTE le successive ordinanze presidenziali n. 4 del 10 gennaio 2022 e n. 5 del 11 gennaio 2022 di convocazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana per l'odierna Adunanza pubblica del 12 gennaio 2022;

VISTA la nota n. 3006 del 12 gennaio 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana (prot. C.d.c. n. 197 del 12 gennaio 2022);

UDITI i Magistrati relatori, Referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;

UDITI, per la Regione siciliana, il Ragioniere Generale Avv. Ignazio Tozzo, la Dirigente responsabile del Servizio 1 – Bilancio – Ragioneria Generale dott.ssa Gloria Giglio e l'Assessore Regionale alle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica Avv. Marco Zambuto;

VISTO l'allegato *Rapporto di certificazione*, che costituisce parte integrante della presente deliberazione;

RITENUTA la quantificazione attendibile dei costi contrattuali e la compatibilità finanziaria ed economica, con gli strumenti di programmazione e di bilancio, degli oneri per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021 e di quelli a regime, dall'esercizio 2022, da corrispondersi a titolo di incrementi per le parti della retribuzione costituenti il trattamento economico fondamentale del personale con qualifica dirigenziale alle dipendenze della Regione siciliana, con le osservazioni in merito all'utilizzo del risultato di amministrazione indicate nel predetto *Rapporto di certificazione*;

RITENUTO che, con riguardo alle risorse che, agli effetti dell'art. 68, comma 2, lett. *a* e *b*, dell'ipotesi di accordo, sono destinate ad alimentare in misura stabile e permanente il *Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato*, per il

personale con qualifica dirigenziale alle dipendenze della Regione siciliana, si dubita dell'effettiva copertura finanziaria dei pertinenti costi, e, dunque, anche della compatibilità economica, in ragione del tenore letterale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24, che, anziché indicare l'onere a regime della conseguente spesa inderogabile, continuativa e obbligatoria (da determinarsi al lordo degli oneri riflessi), ne rimette invece la quantificazione alla legge di bilancio;

CONSIDERATO il potenziale contrasto dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021 rispetto agli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, Cost.

P. Q. M.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana pronuncia la certificazione parzialmente positiva dell'Ipotesi di accordo in epigrafe, con esclusione dell'art. 68, commi 2, 3 e 8, avente ad oggetto "*Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato*", per il personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, in relazione al quale sospende il procedimento di certificazione e solleva nella qualità di giudice remittente, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021, n. 24, in riferimento agli articoli 81, comma 3, e 97, comma 1, Costituzione

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante l'allegato Rapporto di certificazione, sia comunicata all'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana, al Presidente della Regione siciliana, all'Assessore regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica e all'Assessore regionale dell'Economia

e

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'ARAN Sicilia, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio da remoto in data 12 gennaio 2022.

I MAGISTRATI ESTENSORI

Tatiana Calvitto

TATIANA CALVITTO
Corte Dei Conti
03.02.2022 13:04:07
GMT+01:00

Antonio Tea

ANTONIO TEA
CORTE DEI
CONTI/80218670588
03.02.2022 13:16:45
GMT+00:00

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

PILATO SALVATORE
03.02.2022 18:19:40
GMT+01:00

Depositato in Segreteria in data 3 febbraio 2022.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Firmato Digitalmente da/Signed by:
BORIS RASURA

In Data/On Date:
giovedì 3 febbraio 2022 19:35:30

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE
(approvato con Deliberazione n. 12/2022/CCR del 3 febbraio 2022)

Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del personale dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, sottoscritto tra novembre e dicembre 2020 dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

1. Premessa.

Con nota prot. n. 939 del 22 dicembre 2021 (prot. Cdc n. 11110 del 22 dicembre 2021), l'Agenzia per la rappresentanza sindacale della Regione siciliana (in seguito, ARAN Sicilia) ha trasmesso a questa Sezione di controllo l'ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro (CCRL) dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, al fine di acquisire la prescritta certificazione sull'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali e sulla compatibilità di questi ultimi rispetto agli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 27, comma 7, della legge regionale n. 10 del 2000 e dell'art. 47, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165[1].

La presente ipotesi di CCRL, inizialmente sottoscritta in data 30 dicembre 2019, e nuovamente sottoposta alla firma delle parti tra i mesi di novembre e dicembre 2020, dopo l'espressione del "*parere favorevole*" della Giunta Regionale con la deliberazione n. 431 del 22 ottobre 2020, che ha reso necessario intervenire su taluni aspetti del testo negoziale per recepire le modifiche esposte in dettaglio negli atti ad essa allegati, giunge a questa Sezione

[1] In merito all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 al procedimento di certificazione dei contratti collettivi relativi al personale del comparto negoziale regionale, con qualifica dirigenziale e non, in virtù di un rinvio dinamico atto a integrare il testo normativo della l.r. n. 10 del 2000, cfr. Sezioni riunite per la Regione siciliana, deliberazione n. 1 del 2006.

di controllo a seguito di due successive pronunce di certificazione negativa nel corso dell'anno 2021 (Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazioni n. 23/2021/CCR del 18 febbraio 2021 e n. 96/2021/CCR del 20 luglio 2021).

2. La certificazione non positiva della Sezione di controllo (deliberazione n. 96/2021).

Con la deliberazione n. 96 del 2021, la Sezione si è espressa in termini di certificazione non positiva, soffermandosi, in particolare, sugli aspetti a seguire (cfr. §§ 9.1. e 9.2. dell'allegato *Rapporto di certificazione*).

2.1. In primo luogo, in conseguenza degli effetti interdittivi sull'utilizzo della quota vincolata del risultato presunto di amministrazione all'ente in ritardo nell'approvazione del proprio rendiconto[2], è stata valutata la carenza delle condizioni di compatibilità finanziaria in ordine alla possibilità giuridica di corrispondere gli emolumenti arretrati a valere sulle economie vincolate formatesi sul capitolo di spesa n. 212017, maturati, nel periodo 2016-2020, dal personale cui sono destinati gli effetti della presente ipotesi di accordo.

In quella sede, la Sezione ha argomentato in merito alla circostanza che, in base alle previsioni dell'art. 50, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 118 del 2011[3], la preliminare approvazione del disegno di legge sullo schema di rendiconto del 2020 da parte della Giunta regionale, il cui termine era fissato alla data del 30 giugno 2021[4], dovesse porsi quale fondamentale momento di conferma del persistere delle condizioni di copertura giuridica e sostenibilità finanziaria delle spese da sostenere nello spazio residuale dell'esercizio in corso di gestione.

---

[2] Ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, § 9.2.19: "*Gli enti in ritardo nell'approvazione dei propri rendiconti non possono applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione. Tale disposizione si applica alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in caso di ritardo nell'approvazione del rendiconto da parte della giunta per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*".

[3] Art. 50, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 118 del 2011: "*Nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. In ogni caso, l'eventuale avanzo di amministrazione libero e quello destinato agli investimenti possono essere applicati al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza*".

[4] Art. 11-*quater*, comma 3, del decreto-legge n. 52 del 22 aprile 2021, inserito con la legge di conversione 17 giugno 2021, n. 87.

2.2. La Sezione ha, poi, attestato la mancanza di compatibilità finanziaria ed economica in riferimento allo stabile e permanente incremento dell'apposito *Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato,* previsto dall'art. 68, comma 2, lett. *a*, dell'ipotesi di contratto, pari all'importo annuale di euro 579.533,24, rispetto allo stanziamento sul capitolo di spesa n. 212019 del bilancio di previsione per il periodo 2021-2023, approvato con legge regionale 15 aprile 2021, n. 10.

In particolare, all'esito della ricognizione della legislazione vigente, fermo restando il c.d. "*tetto Madia*" (art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75[5]) e, specialmente, le norme in deroga per incrementi discendenti dai contratti collettivi conclusi, per il triennio 2016-2018, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015 (art. 11, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135[6]), la Sezione ha considerato che la fissazione discrezionale di un tetto al futuro *Fondo* per il trattamento accessorio, attraverso la mera previsione di una quantificazione unilaterale dello stanziamento di bilancio, del tutto avulsa dalla regolazione della fonte negoziale e priva di una retrostante disposizione normativa sostanziale *ad hoc*, eventualmente posta allo scopo del contenimento della spesa del trattamento accessorio per ragioni di coordinamento della finanza pubblica, determinasse, in definitiva, la carenza di una copertura finanziaria dei costi discendenti dal contratto collettivo da certificare, oltre che una condizione di carenza di compatibilità economica.

La Sezione, infatti, nel rammentare che la fonte primaria dei trattamenti economici del personale non in regime di diritto pubblico è quella negoziale, in quanto ‹‹[...] *l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi*››[7], ha osservato che questi ultimi, nel regolare la misura e l'evoluzione della spesa per le

---

[5] L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prescrive: [L]'*ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016* [...]".

[6] L'art. 11, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, dispone: "*In ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale* [...], *il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non opera con riferimento* [...] *agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* [...]".

[7] Sul principio di riserva della contrattazione collettiva quale norma fondamentale di riforma economico-sociale che si impone anche alle Regioni ad autonomia differenziata, si è espressa, *ex multis*, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 81 del 2019.

componenti fisse e variabili - destinate a determinare, nel loro insieme, la retribuzione complessiva – sono idonei a porsi quali parametri esterni della quantificazione di oneri che, ragionevolmente, dovrebbero trovare adeguata rappresentazione nelle corrispondenti espressioni finanziarie degli stanziamenti di bilancio.

3. *Sopravvenienze.*

Si indicano a seguire le circostanze sopravvenute alla pronuncia di certificazione non positiva di questa Sezione.

3.1. Il Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 462 del 19 novembre 2021, ha approvato lo schema del *Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020*, depositato presso le Sezioni riunite per la Regione siciliana ai fini del giudizio di parificazione (prot. Cdc n. 272 del 2 dicembre 2021).

3.2. L'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24.

Allo scopo di adeguare, nella misura necessaria, l'importo dello stanziamento presente sul capitolo di spesa n. 212019, specificamente destinato alla costituzione del *Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato* (art. 68 dell'ipotesi di accordo), è stata introdotta nell'ordinamento un'apposita disposizione di autorizzazione di spesa.

In particolare, l'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24[8], rubricato *Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL*, dispone: *"1. Per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023.*

[8] La legge regionale 24 settembre 2021 n. 24, *Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie*, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana (G.U.R.S.) del 28 settembre 2021, n. 42.

2. Agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704. Per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni".

La spesa autorizzata su base annuale, per euro 946.600,92, colma l'importo differenziale fra la quantificazione del *Fondo* operata a mezzo delle nuove disposizioni contrattuali (pari a euro 30.519.533,24) e il minore stanziamento originariamente previsto dalla legge di approvazione del bilancio di previsione, per il triennio 2021-2023, sul capitolo n. 212019 (pari a euro 29.572.932,32), che, peraltro, si poneva al di sotto della soglia di valore del c.d. "*tetto Madia*" (euro 29.940.000,00).

L'importo di euro 946.600,92, che considera le risorse destinate ad alimentare il predetto *Fondo* in maniera stabile e permanente, è così determinato: da un lato, include la cifra di euro 579.533,24, pari al valore di euro 371,02 *pro-capite* per tredici mensilità, tenuto conto del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2015 (n. 1.562), agli integrali fini della retribuzione di risultato (art. 68, comma 2, lett. *a*, dell'ipotesi di CCRL); dall'altro, prende a riferimento l'importo delle retribuzioni individuali di anzianità dei dirigenti cessati dal servizio, pari a euro 367.067,68 (art. 68, comma 2, lett. *b*, dell'ipotesi di CCRL), sino alla concorrenza del raggiungimento del "*tetto Madia*", i cui effetti limitativi sono espressamente considerati dalle clausole contrattuali (art. 68, comma 9, dell'ipotesi di CCRL).

La Relazione predisposta dalla II Commissione legislativa "*Bilancio*" dell'Assemblea regionale siciliana al disegno di legge n. 1065/A, presentata il 15 settembre 2021, spiega, in merito, che «*al fine di pervenire entro il corrente esercizio finanziario alla riproposizione dell'ipotesi di CCRL alla Corte si rende indispensabile integrare il fondo come previsto sul capitolo 212019 dalla L.R. 15 aprile 2021, n. 10 "Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023". L'integrazione necessaria risulta pari ad euro 946.600,92 annui, così da riportare lo stanziamento per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 ad euro 30.519.533,24 per anno così come indicato dalla Sezione di Controllo e riportato nel seguente prospetto.*

La copertura della spesa autorizzata pari ad euro 946.600,92 viene assicurata mediante utilizzo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704 "Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso - spese correnti" che ne presenta le disponibilità».

Con l'art. 7 della medesima legge regionale si provvede, contestualmente, alle conseguenti variazioni nello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'intero triennio 2021-2023, riducendo - per il medesimo importo portato ad incremento del capitolo n. 212019 - lo stanziamento dell'accantonamento del fondo speciale per la copertura finanziaria di provvedimenti legislativi in corso di approvazione (capitolo di spesa n. 215704).

3.3. *La pendenza del giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

A seguito della pubblicazione della l.r. n. 24 del 2021, lo Stato, a norma dell'art. 127 Cost., ha promosso questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 4, commi 1 e 2, argomentando, in sintesi, quanto segue[9].

3.3.1. Lo Stato afferma che la norma oggetto di censura – non esplicitante le ragioni giustificative sottese alla previsione dell'aumento del *Fondo* destinato al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale – si ponga in contrasto con plurime disposizioni che sono espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.), tra cui, in particolare: *a*) l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che vieta il superamento dell'importo determinato per l'anno 2016 dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale; *b*) l'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, che subordina il ripiano decennale del disavanzo accertato nell'esercizio finanziario 2018, nonché delle quote del disavanzo pregresso non recuperate entro il medesimo esercizio, all'osservanza di un accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, finalizzato a garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, tra cui la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, attraverso appositi interventi di riforma da concordare.

Sotto quest'ultimo profilo, lo Stato, a seguito della sottoscrizione, in data 14 gennaio 2021, dell'apposito Accordo attuativo della predetta disposizione normativa, costituente parte integrante degli allegati a corredo del bilancio di previsione della Regione siciliana per

[9] Ricorso n. 67 del 2 dicembre 2021 in G.U.R.I. n. 51 del 22 dicembre 2021, I Serie Speciale – Corte costituzionale.

il triennio 2021-2023, ne lamenta la violazione in riferimento agli impegni assunti da quest'ultima al punto n. 2, lett. *d)*, che testualmente prevede il ‹‹[...] *contenimento dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nonché una più efficace utilizzazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, finalizzate al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati alla collettività*››.

Nel suo ricorso, lo Stato ricorda, specialmente, l'atto di impegno del 16 giugno 2021 (prot. n. 13740) formalizzato dal Presidente della Regione siciliana successivamente all'approvazione della legge di stabilità regionale (legge regionale 15 aprile 2021, n. 9) e al bilancio di previsione (l.r. n. 10 del 2021), a garanzia del recepimento – per l'attuazione del predetto punto n. 2, lett. *d)*, dell'Accordo – dell'art. 33, comma 1, ultimo capoverso del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, il quale, con riguardo alla platea delle Regioni a statuto ordinario, impone l'adeguamento del "*tetto Madia*", in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite* riferito all'anno 2018 del fondo per il trattamento accessorio[10].

Tra i restanti motivi di ricorso, lo Stato evidenzia che la disposizione impugnata pare contrastare con il precetto costituzionale che riserva alla propria competenza esclusiva la materia dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. *l*, Cost.), ambito nel quale si inseriscono le plurime previsioni del d.lgs. 165 del 2001, che specificamente demandano alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico, anche accessorio, del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, non in regime di diritto pubblico.

3.3.2. La Regione siciliana, costituitasi nel giudizio pendente con atto del 27 dicembre 2021, ha dedotto, in sintesi, le seguenti argomentazioni.

---

[10] Art. 33, comma 1, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58: "[...] *Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018*".

Nel richiamare le ragioni sottese all'autorizzazione di spesa introdotta dall'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021 (cfr. *supra*, § 3.2.), ha confutato l'asserita violazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica nella specifica materia, osservando, da un lato, il rispetto del valore del "*tetto Madia*" per le risorse che alimentano l'apposito *Fondo* per il trattamento accessorio, diverse dai nuovi incrementi contrattuali della parte variabile, e, dall'altro, il contenuto precettivo dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, n. 135[11], che, con riferimento a tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro dei vari comparti del pubblico impiego, consente di considerare estranei al predetto limite gli incrementi retributivi successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo l'esegesi già espressa dalla magistratura contabile (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG).

La Regione siciliana, inoltre, ha indicato le ragioni di compatibilità dell'impugnata disposizione rispetto all'Accordo del 14 gennaio 2021, specialmente considerando che, a norma del punto n. 2, lett. *e)*, l'impegno al ‹‹*contenimento della spesa del personale in servizio*›› è da considerarsi ‹‹*al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti per il medesimo periodo a livello nazionale*››.

Quanto al mancato recepimento del citato art. 33, comma 1, del d.l. 34 del 2019, la Regione propone un'interpretazione del testo normativo che, in base agli elementi chiarificatori successivi alla sua entrata in vigore[12], conferma il mantenimento del valore del "*tetto Madia*" nell'ipotesi di variazione in diminuzione del personale in servizio alla data del 31 dicembre 2018. Peraltro, si aggiunge che la complessiva *ratio* della disposizione dovrebbe apprezzarsi in collegamento ai casi in cui l'ente territoriale proceda all'assunzione di nuovo personale; diversamente, a seguito dell'intervenuto Accordo, tale facoltà è preclusa alla Regione siciliana, con particolare riguardo alla qualifica dirigenziale[13].

---

[11] Cfr. nota n. 6.

[12] Per l'interpretazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. 34 del 2019, la Regione indica, in particolare, le seguenti fonti: 1) il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica del 3 settembre 2019 (pubblicato nella G.U.R.I. del 4 novembre 2019, n. 258, serie generale); 2) la circolare del 13 maggio 2020 del Ministero della Funzione Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dell'Interno.

[13] A norma dell'art. 10, comma 3, della l.r. n. 9 del 2021: "*È* [...] *fatto divieto, all'amministrazione regionale di procedere nel triennio 2021/2023 all'assunzione a tempo indeterminato di personale dirigenziale*".

3.4. La deliberazione di Giunta regionale n. 567 del 18 dicembre 2021.

Con deliberazione n. 567 del 18 dicembre 2021, la Giunta regionale ha espressamente dato mandato all'ARAN Sicilia di riavviare il procedimento per la certificazione dell'ipotesi di CCRL, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della l.r. n. 10 del 2000, ritenendo superate le ragioni ostative rilevate da questa Sezione di controllo con la citata deliberazione n. 96 del 2021.

Con riferimento alla situazione di pendenza del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 delle l.r. 24 del 2021, l'organo di governo, nel soffermarsi sul tema della specifica copertura finanziaria ivi individuata, ripercorre nel preambolo del provvedimento le considerazioni svolte dal Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria Generale della Regione siciliana, congiuntamente al Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale, nella nota prot. n. 128007 del 2 dicembre 2021.

In particolare, a fronte del ricorso dello Stato, in quest'ultima nota è stata argomentata la possibilità di "*riconsiderare*", ai fini degli effetti dei nuovi oneri finanziari scaturenti dall'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di CCRL, l'individuazione di coperture finanziarie alternative, da realizzarsi attraverso gli ordinari strumenti di flessibilità del bilancio, in modo da alimentare lo stanziamento del capitolo di spesa n. 212019 con risorse "*altre*".

Su tale aspetto, sarà dedicato un approfondimento nel corso della trattazione (§ 7.1.2).

4. L'istruttoria.

Nel corso del procedimento di certificazione sono stati acquisiti chiarimenti e produzioni documentali integrative, a mezzo di richieste indirizzate direttamente all'Amministrazione regionale[14].

[14] Alla nota n. 11186 del 27 dicembre 2021 della Sezione di controllo è stato dato riscontro con nota di risposta n. 166758 del 30 dicembre 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria Generale della Regione siciliana, congiuntamente al Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale (prot. C.d.c. n. 11339 del 30 dicembre 2021).

È stata, altresì, convocata un'apposita adunanza della Sezione per acquisire ulteriori deduzioni in merito ad una questione da porre a fondamento della pronuncia di certificazione, per il cui esame si rinvia ad altra parte del presente *Rapporto* (§ 7.1.1.)[15].

Il 5 gennaio 2022, è stata depositata la Relazione del Nucleo tecnico sul costo del lavoro[16], nominato con disposizione dirigenziale n. 10 del 23 ottobre 2018 e integrato con le successive disposizioni nn. 3 e 6 del 2021.

5. Rinvio alla deliberazione n. 96 del 2021.

Nei paragrafi a seguire, si procederà all'analisi degli aspetti maggiormente rilevanti ai fini del nuovo procedimento di certificazione, rinviando, per tutte le diverse questioni, a quanto già esposto e osservato da questa Sezione nella citata deliberazione n. 96 del 2021.

6. La verifica della quantificazione attendibile dei costi. Gli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio regionale.

6.1. Rispetto alle informazioni riportate nella deliberazione n. 96 del 2021 (in particolare, § 8.2.), nel presente procedimento di certificazione è stato acquisito un elemento di aggiornamento circa la consistenza del personale in servizio nell'esercizio appena concluso.

Nello specifico, nell'anno 2021 sono diminuite da n. 893 a n. 854 le unità di personale a tempo indeterminato della Regione siciliana, mentre sono rimaste invariate quelle a tempo determinato (n. 27), quelle appartenenti al ruolo del Comando del Corpo Forestale regionale a tempo indeterminato (n. 39) e quelle in servizio negli altri Enti (n. 55).

Nel corso dell'istruttoria, il Dipartimento regionale della Funzione pubblica e del Personale ha inoltrato nuovi prospetti di quantificazione dei costi per il periodo 2016-2020 e dell'onere a decorrere dal 2021, nella considerazione che quelli in precedenza comunicati si presentavano sovrastimati per euro 24.802,69, in quanto la misura degli oneri per il trattamento accessorio era stata erroneamente calcolata su un numero di dipendenti, in

---

[15] Ai fini dell'adunanza, è stata depositata la nota n. 3006 del 12 gennaio 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana (prot. C.d.c. n. 197 del 12 gennaio 2022).

[16] Prot. interno n. 56 del 5 gennaio 2022.

servizio alla data del 31 dicembre 2015 (n. 1.612), diverso dalle unità prese a riferimento per il calcolo della massa salariale (n. 1.562). Tale circostanza era già stata rilevata dalla Sezione nella deliberazione n. 96 del 2021 (cfr. § 8.5.).

Si riportano a seguire gli importi dei costi oggetto della nuova e diversa quantificazione.

TABELLA 1 - RIEPILOGO COSTI PERIODO 2016-2021

		COSTI INCREMENTI	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE COSTI
ARRETRATI 2016-2018	REGIONE SICILIANA	4.846.472,38	1.521.934,70	411.950,17	6.780.357,25
	ENTI REGIONALI	252.875,74	79.455,06	21.494,44	353.825,24
	TOTALE	5.099.348,12	1.601389,76	433.444,61	**7.134.182,49**
		COSTI INCREMENTI	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE COSTI
COSTI ANNO 2019	REGIONE SICILIANA	3.311.464,11	1.024.920,73	281.474,45	4.617.859,29
	ENTI REGIONALI	172.840,72	53.755,80	14.691,47	241.287,99
	TOTALE	3.484.304,83	1.078.676,53	296.165,92	**4.859.147,28**
		COSTI INCREMENTI	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE COSTI
COSTI ANNO 2020	REGIONE SICILIANA	3.112.703,87	960.849,74	264.579,83	4.338.133,44
	ENTI REGIONALI	162.390,54	50.400,26	13.803,20	226.594,00
	TOTALE	3.275.094,41	1.011.250,00	278.383,03	**4.564.727,44**
		COSTI INCREMENTI	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE COSTI
COSTI ANNO 2021	REGIONE SICILIANA	2.565.065,88	784.936,55	218.030,61	3.568.033,04
	ENTI REGIONALI	155.351,04	48.139,88	13.204,84	216.695,76
	TOTALE	2.720.416,92	833.076,43	231.235,45	**3.784.728,80**

TOTALE ARRETRATI	**20.342.786,01**

Fonte: nota n. 166758 del 30 dicembre 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana

6.2. Con riguardo alla quantificazione degli emolumenti arretrati per il triennio 2016-2018 e di quelli a regime per i trascorsi esercizi 2019, 2020 e 2021, il costo complessivo da corrispondere a titolo di incrementi contrattuali e conseguenti oneri riflessi (al netto

dell'indennità di vacanza contrattuale già erogata e calcolata per tredici mensilità) è pari a euro 20.342.786,01.

Per tutti gli arretrati in esame, è stata indicata - a titolo di copertura - la disponibilità delle economie presenti nell'apposito *Fondo* destinato alla contrattazione collettiva (capitolo di spesa n. 212017), per euro 22.060.121,45, costituente quota vincolata del risultato di amministrazione.

Al netto dei pagamenti previsti, tale provvista finanziaria si assesterebbe sul margine residuo di euro 1.717.335,44.

6.3. Quanto agli oneri a regime, a decorrere dall'esercizio in corso, il totale complessivo è da quantificare in euro 3.624.571,86 (calcolato per tredici mensilità), di cui:

a) per il personale con qualifica dirigenziale, a tempo indeterminato (n. 787) e determinato (n. 30) della Regione siciliana, euro 1.934.649,47 per incrementi relativi al trattamento economico tabellare, cui devono aggiungersi euro 621.215,94 per oneri riflessi ed euro 164.445,20 per IRAP, per un totale di 2.720.310,61;

b) per il personale con qualifica dirigenziale in servizio presso il Comando del Corpo Forestale regionale (n. 39), euro 92.045,59 per incrementi relativi al trattamento economico tabellare, cui devono aggiungersi euro 29.555,84 per oneri riflessi ed euro 7.823,88 per IRAP, per un totale di 129.425,31;

c) euro 579.533,24 per incrementi relativi al trattamento economico accessorio, cui devono aggiungersi euro 146.042,37 per oneri riflessi ed euro 49.260,33 per IRAP, per un totale di 774.835,94.

La copertura di tali oneri è stata indicata nelle diverse disponibilità presenti sui capitoli dedicati alla spesa del personale del bilancio triennale di previsione 2021-2023, la cui capienza è stata oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo, attraverso le cennate integrazioni istruttorie e, altresì, a mezzo del collegamento al Sistema Informativo Contabile (S.I.C.) della Regione siciliana[17].

---

[17] Le spese per i dirigenti a tempo indeterminato e a termine (diversi dal Corpo Forestale) sono a carico dei seguenti capitoli: n. 108001 per *stipendi ed altri assegni fissi*, n. 108006 e 108171 per *contributi di quiescenza e previdenza e oneri sociali* e n. 109001 per *IRAP*. Le spese per i dirigenti del ruolo del Corpo Forestale sono a carico dei seguenti capitoli: n. 150020 per *stipendi ed altri assegni fissi*, n. 150003 e 150032 per *contributi di quiescenza e previdenza e oneri sociali* e n. 151001 per *IRAP*.

TABELLA 2 - COSTI A REGIME DEL PERSONALE DIRIGENZIALE DELLA REGIONE SICILIANA

	COSTO INCREMENTI	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE
DIRIGENTI REGIONE SICILIANA A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	1.934.649,47	621.215,94	164.445,20	2.720.310,61
DIRIGENTI COMANDO CORPO FORESTALE	92.045,59	29.555,84	7.823,88	129.425,31
INCREMENTO TRATTAMENTO ACCESSORIO (ART. 68, COMMA 2, LETT. A CCRL)	579.533,24	146.042,37	49.260,33	774.835,94
TOTALE GENERALE	2.606.228,30	796.814,15	221.529,41	**3.624.571,86**

Fonte: nota n. 166758 del 30 dicembre 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana

6.4. In base alla citata nota prot. n. 126007 del 2 dicembre 2021, il Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana, unitamente al Dipartimento regionale per la Funzione pubblica e del Personale, asseriscono che il fabbisogno quantificato per gli arretrati contrattuali è stato sovradimensionato, in quanto, soltanto dal 2022, e con effetti unicamente per l'avvenire, potranno essere impiegate le risorse per gli incrementi del trattamento accessorio.

Nel corso dell'istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in merito, sottoponendo all'attenzione il contenuto di una risposta dell'ARAN ad uno specifico quesito inerente al rinnovo contrattuale del comparto nazionale del personale dirigenziale delle Funzioni locali (AFL 33 del 15 giugno 2021)[18].

[18] In risposta al quesito ‹‹[c]*ome si calcola l'incremento delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato in base alla disciplina dell'art. 56, comma 1, del CCNL 17/12/2020 relativo all'Area delle Funzioni locali?*››, l'ARAN, con il parere AFL 33 del 15 giugno 2021, così risponde:

‹‹*La disciplina dell'art. 56, comma 1, del CCNL 17 dicembre 2020 prevede espressamente che "a decorrere dal 1° gennaio 2018, le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato di cui all'art. 5 del CCNL del 3/8/2010 (biennio economico 2008-2009) per l'Area II, sono incrementate di una percentuale pari all'1,53% da calcolarsi sul monte salari anno 2015, relativo ai dirigenti di cui alla presente Sezione".*

Le predette risorse, pertanto, così come calcolate nella misura dello 1,53 % del monte salari relativo alla dirigenza per l'anno 2015, incrementano il Fondo dal 1° gennaio 2018.

Si chiarisce quanto sopra con un esempio:

- monte salari annuo 2015 = 500.000 Euro;

- 1,53% sul monte salari annuo 2015 = 7.650 Euro;

- dall'annualità 2018 (e, quindi, anche per l'anno 2019, 2020 ecc.) il Fondo ha 7.650 Euro in più.

A fronte delle articolate spiegazioni ricevute dall'Amministrazione regionale, ci si limita ad osservare che la corretta esegesi del testo contrattuale esula dall'oggetto della presente certificazione, dovendo coinvolgere, tuttalpiù, le parti negoziali, ferma restando la competenza del giudice del lavoro sull'interpretazione e sulla portata applicativa dei contratti collettivi (cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 96 del 2021, § 11.4.).

Ai fini della quantificazione degli oneri, può darsi atto, comunque, che i prospetti elaborati dall'Amministrazione considerano espressamente anche tali costi arretrati, facendoli gravare sulle economie vincolate del capitolo n. 212017.

7. *Valutazioni circa la compatibilità finanziaria degli oneri.*

Secondo le indicazioni di questa Sezione di controllo[19], la valutazione dei profili di compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto collettivo deve prendere in esame l'intero arco temporale interessato dagli effetti economici della contrattazione, oltre che i successivi oneri a regime, in quanto l'efficacia dei nuovi trattamenti retributivi genera corrispondenti diritti soggettivi a carattere patrimoniale, la cui copertura deve rinvenire adeguata rappresentazione nei documenti contabili di programmazione e di previsione, redatti secondo i principi dell'armonizzazione contabile.

All'esito della disamina delle informazioni e dei documenti raccolti nel corso dell'istruttoria, saranno analizzati a seguire i profili di maggiore interesse in punto di compatibilità finanziaria.

Per completezza, si chiarisce altresì che la diposizione in esame non può in alcun modo essere interpretata come un incremento progressivo delle risorse di cui si tratta: quindi, l'incremento resta costante nel tempo (nell'esempio, sempre 7.650 Euro dal 2018 e per tutti gli anni successivi).

Si ricorda inoltre che una parte dell'incremento è destinato ad incrementare la retribuzione di posizione delle posizioni dirigenziali coperte alla data del 1/1/2018 (art. 54, comma 4).

Ciò che residua dopo aver incrementato le retribuzioni di posizioni è destinato a retribuzione di risultato.

Relativamente alle annualità già trascorse (2018, 2019 e 2020), le suddette somme residuali possono incrementare retroattivamente le risorse già destinate a retribuzione di risultato in ciascuno di tali anni, senza necessità di riaprire la contrattazione integrativa.

Ciò si traduce, evidentemente, nella corresponsione di arretrati a titolo di retribuzione di risultato, i quali saranno conteggiati applicando, puntualmente e senza alcuna variazione, i criteri di erogazione della retribuzione di risultato già previsti ed applicati per ciascuno di tali anni››.

[19] Deliberazioni n. 96/2021, n. 23/2021 e n. 76/2019.

7.1. Gli incrementi del trattamento accessorio: la vigente autorizzazione di spesa e le eventuali "coperture alternative".

7.1.1. Come più sopra riportato (§ 3.2.), al fine di adeguare, nella misura necessaria, l'importo dello stanziamento presente sul capitolo n. 212019, specificamente destinato alla costituzione del *Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato* (art. 68 dell'ipotesi di accordo), l'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021 introduce un'apposita autorizzazione di spesa, il cui onere è quantificato in euro 946.600,92 per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione 2021-2023.

La previsione in esame, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego. Il riferimento è, in particolare, all'art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001[20] e all'art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000[21].

Con riguardo agli esercizi successivi, invece, la disposizione in esame rinvia la quantificazione dell'onere annuale alla futura legge bilancio, richiamando le previsioni dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale, al suo comma 1, così testualmente prescrive: *"Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio"*.

Il precetto in esame riproduce, nella sostanza, l'analoga previsione dell'art. 30, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per il quale *"[l]e leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera b). Nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere"*.

---

[20] Art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001: *"Per le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato e per gli altri enti cui si applica il presente decreto, l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi è disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura"*.

[21] Art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000: *"L'Assessore per il bilancio e le finanze quantifica l'onere da destinare alla contrattazione collettiva regionale a carico del bilancio della Regione con apposita norma da inserire nella legge di bilancio. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione per la contrattazione integrativa"*.

Come è noto, l'impianto normativo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa costituisce, nel suo insieme, immediata attuazione dell'art. 81, comma 3, Cost. e, in quanto tale, si impone direttamente anche alle amministrazioni regionali (art. 17, comma 1, e art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009[22]).

Ciò premesso, la formulazione dell'art. 4 della legge n. 24 del 2021 suscita talune perplessità, poiché, in base al suo tenore, è resa incerta la circostanza se, a decorrere dal 2024, sia assicurata l'effettiva copertura gli oneri finanziari discendenti dall'ipotesi di CCRL, il quale, pur relativo al periodo 2016-2018, avrà, comunque, efficacia per il successivo arco temporale, sino al suo prossimo rinnovo.

I profili di dubbio investono, in particolare, quella parte della norma che consente la futura determinazione dell'onere annuale a mezzo della legge di bilancio, specialmente ove si consideri che le risorse indicate nell'art. 68, comma 2, lett. *a)* e *b)* sono destinate ad alimentare, anno per anno, il predetto *Fondo* per il trattamento accessorio in misura stabile e permanente, anche successivamente al triennio 2021-2023.

Il contratto collettivo, da cui sorgono posizioni aventi la consistenza di diritti soggettivi, opera quale fattore esterno capace di imprimere un vincolo al bilancio determinando l'obbligo (e non una mera facoltà) di provvedere ai relativi stanziamenti nella misura convenuta (cfr., in termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2003, Volume I, pag. 199: "I *contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie*").

Se, dunque, la fonte primaria dei trattamenti economici del personale è quella negoziale e se questa, nel regolare la misura e l'evoluzione della spesa per le componenti fisse e variabili della retribuzione complessiva, si pone a parametro estrinseco di riferimento per la quantificazione delle spese del personale, appare logica conseguenza che tali costi debbano trovare corrispondente rappresentazione, dapprima, nell'enunciazione degli oneri

---

[22] Art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009: "*Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17*".

indicati nelle leggi che ne autorizzano la spesa, e, successivamente, anche nelle conseguenti espressioni finanziarie degli stanziamenti di bilancio.

In definitiva, alle spese in esame – che, con cadenza annuale, necessitano di essere stanziate nella misura individuata nella fonte negoziale, allo scopo di consentire la futura costituzione del *Fondo* per la successiva contrattazione integrativa in base ai principi contabili[23] – non potrebbe che riconoscersi la natura di oneri inderogabili, a carattere fisso[24], continuativo e obbligatorio, in quanto "*spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi*" (art. 21, comma 5, lett. *a*, della legge n. 196 del 2009).

D'altronde, senza soffermarsi sulla tesi - prospettata dall'Amministrazione regionale nel corso dell'istruttoria - del carattere tassativo da riconoscersi all'elencazione delle spese obbligatorie, le quali non esauriscono, comunque, l'insieme degli oneri inderogabili, deve darsi menzione della circostanza che, recentemente, la Corte costituzionale ha ascritto la materia del "*trattamento economico del personale dipendente*" (*tout court*, senza distinzione tra "*fondamentale*" ed "*accessorio*") alla categoria in esame, asserendo che ‹‹[n]*el caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1,*

---

[23] Il paragrafo 5.2. dell'allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone: «*Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo. [...] In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente*».

[24] Ai sensi dell'art. 21, comma 5, lett. a), della legge n. 196 del 2009 e dell'art. 48, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 118 del 2011, sono definite spese obbligatorie "*quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa*".

lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011›› (sentenza n. 226 del 2021, § 9.6. del *considerato in diritto*).

Questo passaggio motivazionale della pronuncia rende evidente che il sintagma normativo "*stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse*", che individua una nozione di spesa del personale ai fini della redazione dei documenti di bilancio, debba trovare un'esegesi coerente con la terminologia in uso presso i vigenti contratti collettivi, i quali – lungi dal declinare termini perfettamente coincidenti a quelli espressi nella fonte normativa primaria - ne perimetrano, comunque, l'area di significato[25].

In base all'intrinseca natura dell'onere cui fare fronte, ciascuna forma di copertura indicata dalla legge deve presentarsi, dunque, con esso coerente, dal punto di vista qualitativo, quantitativo e temporale.

In conseguenza, solo quando l'onere non è obbligatorio e ricorra la natura discrezionale della prestazione sorta con una legge istitutiva, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, non essendo questi ultimi vincolati dal titolo sottostante (ossia, la legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un *quantum* per il singolo esercizio[26].

Nel caso in rassegna, per contro, è evidente che l'Amministrazione non ha alcuna facoltà di rimodulare annualmente, in via unilaterale, il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Ne deriva, pertanto, che, come richiesto dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021 avrebbe dovuto dare indicazione dell'onere a regime (naturalmente, da determinarsi al lordo degli oneri riflessi) per il periodo successivo al triennio di riferimento del bilancio.

---

[25] L'art. 64, comma 1, della presente ipotesi di accordo, così prevede: "*La struttura della retribuzione della qualifica unica dirigenziale si compone delle seguenti voci:*

a) stipendio tabellare;

b) retribuzione individuale di anzianità, in quanto spettante;

c) retribuzione di posizione parte fissa;

d) retribuzione di posizione parte variabile;

e) retribuzione di risultato".

[26] Cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, *Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.*

La diversa formulazione del testo normativo, pertanto, suscita sospetti circa la legittimità costituzionale della disposizione in esame, in rapporto all'art. 81, comma 3, Cost. e, altresì, all'art. 97, comma 1, Cost.

Con riguardo a quest'ultimo parametro, si rileva, infatti, che la mancata copertura di oneri di natura obbligatoria, ad opera delle leggi di spesa, determina la formazione di corrispondenti oneri latenti, che, in quanto tali, sono idonei a pregiudicare gli equilibri - presenti e prospettici - dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, nonché la loro sostenibilità[27].

Senza indugiare sulle diverse deduzioni dell'Amministrazione regionale proposte nel merito della questione[28], si osserva che i dubbi sui menzionati profili di legittimità costituzionale non appaiono fugati dalle considerazioni acquisite in istruttoria, nella considerazione che, all'esito del contraddittorio, è stato sostenuto dalla medesima che, atteso che la legge di approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 non contemplava le spese per il *Fondo* del trattamento accessorio nell'elenco delle spese obbligatorie, ‹‹[n]*e discende che, a legislazione vigente* [...], *per gli anni dal 2024 in poi, non si poteva che fare riferimento alla facoltà di quantificare la spesa annualmente con legge di bilancio, che in ogni caso non può prevedere stanziamenti inferiori al tetto minimo garantito al lavoratore dalla normativa vigente pari ad euro 30.519.533,24* [...]››.

L'asserzione appare quale implicita conferma circa il carattere fisso, continuativo e obbligatorio dell'onere in argomento, cui corrisponde la sostanziale inderogabilità dell'annuale stanziamento.

7.1.2. Secondo quanto già esposto (§ 3.4.), in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. 24 del 2021, l'organo di governo regionale, nella deliberazione n. 567 del 2021, ha ipotizzato di "*riconsiderare*" alcune coperture finanziarie

---

[27] Cfr. *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 274 del 2017: «*È bene ricordare, infatti, che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)*» (§ 4 del *considerato in diritto*).

[28] Citata nota n. 3006 del 12 gennaio 2022.

alternative ai fini degli effetti dei nuovi oneri finanziari previsti dall'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di CCRL, da realizzarsi attraverso gli ordinari strumenti di flessibilità del bilancio per alimentare lo stanziamento del capitolo di spesa n. 212019.

In fase istruttoria, sono stati chiesti ulteriori chiarimenti alla Ragioneria regionale circa i contenuti della nota prot. n. 128007 del 2 dicembre 2021, in allegato alla citata deliberazione.

L'interpellato Dipartimento, nel sostenere di voler operare in conformità alla vigente autorizzazione di spesa, ha affermato che l'indicazione di talune opzioni secondarie di copertura potrebbe essere utile ove, a certificazione completata, la Regione intendesse comunque ‹‹*nel prosieguo abbandonare il giudizio instaurato innanzi al Giudice delle Leggi, in un'ottica più ampia di deflazione complessiva del contenzioso con lo Stato e di accordi di finanza pubblica ancora in discussione*››.

Nei limiti di quanto sia possibile comprendere dagli elementi di informazione offerti, i quali non sempre si palesano chiari, coerenti e univoci, lo scenario delineato appare, in sintesi, il seguente:

1) una prima ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera *a* (euro 579.533,24), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020;

2) una seconda ipotesi, connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lett. *a*, prevede che, ove il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017 non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, tale carenza potrebbe essere colmata con le risorse stanziate all'interno di capitoli relativi al trattamento economico fondamentale del triennio 2021-2023 (capitolo n. 108001 e n. 150020), in quanto quantificate in rapporto a unità di personale, *medio tempore*, cessate dal servizio;

3) una terza ipotesi, sempre connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lett. *a*, prevede che, ove parimenti il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017, non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, potrebbe attingersi ai risparmi di spesa, opportunamente accantonati, nella misura delle retribuzioni individuali di anzianità del personale dirigenziale cessato nell'anno

precedente, unitamente ai ratei infrannuali per le cessazioni avvenute in corso di esercizio, complessivamente stimate dal Dipartimento in euro 731.386,86 dal 2021 al 2023;

4) quanto agli oneri discendenti dall'art. 68, comma 2, lett. *b* (euro 367.067,68), per gli anni 2021, 2022 e 2023 essi troverebbero copertura negli stanziamenti dei capitoli n. 108001 e n. 150020 di ciascun esercizio, o, comunque, eventualmente, nelle economie di spesa che sarebbero, di volta in volta, accantonate, come da ipotesi *sub* 3);

5) una quinta ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera *a* e lettera *b* (complessivamente, euro 946.600,92), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020.

7.1.2.1. A fronte di tali "*opzioni secondarie di copertura*", deve osservarsi che questa Sezione non potrebbe che orientare il proprio giudizio sulla compatibilità finanziaria dell'ipotesi di CCRL all'esame in riferimento alla sola vigente autorizzazione di spesa contenuta nell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021, che, sebbene *sub iudice* nei termini anzidetti, promana comunque da una norma valida ed efficace.

Come già indicato, essa, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego (art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000).

Si rimette, dunque, all'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione regionale qualsiasi modalità alternativa di gestione del bilancio, condotta al di fuori delle esistenti autorizzazioni legislative e delle coperture specificamente indicate.

Senza soffermarsi sulla puntuale confutazione delle diverse fattispecie prospettate dall'Amministrazione, le quali sono sostenute in via del tutto ipotetica e sulla base di quantificazioni finanziarie incerte e tutte da verificare in concreto, pare opportuno, ad ogni modo, muovere alcune considerazioni.

7.1.2.2. Richiamando il contenuto del principio contabile generale n. 7 del d.lg. n. 118 del 2011, non pare reggere su canoni di razionalità e logicità l'ipotesi di fare ricorso, in

generale, a strumenti di flessibilità del bilancio, i quali, a presupposto di un intervento in modifica dei valori finanziari a suo tempo approvati, richiederebbero il sopravvenire, nel corso della gestione, di situazioni connotate dall'imprevedibilità e straordinarietà. Peraltro, per il medesimo postulato, "*un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilità, quali le variazioni di bilancio, va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio*".

Nel caso di specie, la condizione dell'imprevedibilità si palesa in antitesi rispetto alla sussistenza di una spesa espressamente considerata e finanziata dalla fonte di rango primario, che, all'uopo, è già intervenuta attraverso una misura di variazione del bilancio. Né tale requisito può ritenersi integrato a seguito della successiva impugnazione della norma dinanzi alla Corte costituzionale.

7.1.2.3. Appare, inoltre, priva di ragionevolezza l'esigenza di reperire ulteriori risorse finanziarie per alimentare il medesimo capitolo n. 212019, sebbene queste siano già sussistenti, così da determinare, negli effetti, una duplicazione dello stanziamento per la medesima spesa.

Ove, poi, la ragione della ricerca di coperture diverse muovesse dalla preoccupazione di un accoglimento della questione di legittimità costituzionale, pare ovvio che, a seguito della caducazione della norma, la spesa effettuata – non importa se gestita con modalità "*ordinaria*" o "*alternativa*" – potrebbe essere, comunque, soggetta all'obbligo della ripetizione, nella considerazione che i motivi di impugnazione dello Stato si incentrano sull'*an*, e non sul *quomodo*, degli incrementi per il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

7.1.2.4. Non appare di immediata comprensione la scelta di voler surrogare ad una fonte di copertura certa una risorsa priva delle medesime caratteristiche.

È il caso dell'ipotizzato ricorso alle economie vincolate formatesi sul capitolo n. 212017.

Sono note, infatti, le particolari cautele con cui l'ordinamento contabile circonda l'utilizzo del risultato di amministrazione, specialmente ove *presunto* e, soprattutto, con riguardo agli enti che versano in situazione di grave disavanzo[29].

Le plurime stringenti condizioni che ne consentono l'impiego e la possibilità di farvi riferimento per il solo primo esercizio del bilancio triennale di previsione - tanto da potere considerare giuridicamente inesistente una copertura che verta sull'utilizzo del risultato di amministrazione oltre tale orizzonte temporale – privano questa risorsa di quei caratteri di credibilità, sufficiente sicurezza, non arbitrarietà e razionalità, costantemente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale[30].

Con riguardo, infine, alla quantificazione della disponibilità indicata dal Dipartimento (euro 5.427.656,18), deve evidenziarsi che, al netto dei pagamenti previsti per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021, il margine residuo di euro 1.717.335,44 è, all'evidenza, inferiore al fabbisogno di copertura della spesa per gli anni 2022-2023, ove si consideri l'intera spesa discendente dall'art. 68, comma 2, lett. *a* (euro 579.533,24) e lett. *b* (euro 367.067,68) per ciascuna annualità del biennio (complessivi euro 1.893.201,84).

7.1.2.5. Occorre prendere posizione, nei termini a seguire, sulla considerazione del Dipartimento di poter fare affidamento sui maggiori stanziamenti presenti all'interno dei capitoli del trattamento economico fondamentale a titolo di retribuzione individuale di anzianità, i cui valori, al momento dell'approvazione del bilancio, erano parametrati a dati del personale in servizio non più attuali in ragione delle intervenute cessazioni dal servizio.

Innanzitutto, è noto che le previsioni del bilancio triennale devono essere aggiornate, di anno in anno e per scorrimento, secondo una valutazione delle nuove e diverse sopravvenute esigenze, in stretta aderenza alla dimensione della spesa che si prevede di impegnare nell'esercizio, nel rispetto dei precetti della nuova competenza finanziaria.

Appare, dunque, non conforme ad un basilare e razionale principio di programmazione che, al momento dell'approvazione del nuovo bilancio, ai fini della misura delle future previsioni, non si pensi di procedere all'epurazione di quelle unità che,

---

[29] Circa la misura dell'utilizzo del risultato di amministrazione, le principali coordinate in proposito sono tracciate dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e dal d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, §§ 9.2.15 e 9.2.16.

[30] *Ex plurimis*, sentenze della Corte costituzionale n. 70 del 2012 e n. 1 del 1966.

inevitabilmente, non godranno delle competenze fisse a titolo di retribuzione individuale di anzianità, così da prendere – più correttamente – in considerazione la consistenza effettiva delle spese obbligatorie da corrispondere al solo personale in servizio nel periodo 2022-2024.

Pertanto, non è dato comprendere sulla base di quale presupposto giuridico e di quale titolo, pur a fronte dell'esistenza di un apposito stanziamento all'interno del capitolo n. 212019, per le spese da sostenere negli esercizi 2022 e 2023, dovrebbe essere, invece, mantenuto l'asserito sovradimensionamento degli attuali maggiori stanziamenti sui capitoli n. 108001 e n. 150020.

Né è parimenti intellegibile la ragione per cui, in mancanza di un onere potenziale cui fare fronte per ragioni di prudenza o di un costo certo non opportunamente contabilizzato nei documenti di bilancio, dovrebbe eventualmente procedersi all'accantonamento delle corrispondenti economie di spesa a fine esercizio, senza, peraltro, considerare che, in carenza di substrato normativo che ne individui le specifiche finalità, le economie delle spese correnti, prive di un vincolo di destinazione, e in quanto tali semplici risparmi di spesa, non potrebbero essere considerate quale posta a sé stante da utilizzare a finanziamento di nuovi e diversi oneri.

In base, infatti, al principio generale (o postulato) della *unità di bilancio* n. 2 del d.lgs. n. 118 del 2011 "[i] *documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate*".

Sotto tale profilo, occorre fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, per la quale ‹‹[...] *il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma* (n.d.a. oggi terzo comma), *Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo* (Corte cost., sentenza n. 192 del 2012, § 4 del *considerato in diritto*)››. In assenza di un vincolo normativo, dunque, l'economia di spesa costituisce una ‹‹[...] *sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione*›› (*ibidem*).

E, inoltre, la Corte costituzionale ha affermato il divieto dell'utilizzo, nell'esercizio successivo, delle c.d. "*economie di stanziamento*", originate dalla mera differenza tra somme stanziate e somme impegnate, con la motivazione che il principio dell'unità di bilancio ‹‹[...] *se* [...] *risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso*

preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo (Corte cost., sentenza n. 241 del 2013, § 2.1. del *considerato in diritto*)››.

7.1.2.6. In conclusione, circa la possibilità di fare ricorso a modalità di gestione del bilancio alternative alla vigente autorizzazione di spesa, si riproduce un passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2016, in cui è stato osservato che, in base ai principi di unità, universalità e integrità del bilancio, deve sussistere un naturale bilanciamento tra spese programmate e l'impiego delle risorse, di modo che ‹‹[...] *tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente*›› (§ 5 del *considerando in diritto*).

7.2. L'utilizzo del risultato di amministrazione per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021.

Richiamando, in questa sede, alcuni elementi di informazione già oggetto di trattazione (§ 6.2.), è stato esposto che, per gli emolumenti arretrati del triennio 2016-2018 e per quelli a regime dei trascorsi esercizi 2019, 2020 e 2021, il costo complessivo da corrispondere a titolo di incrementi contrattuali e conseguenti oneri riflessi (al netto dell'indennità di vacanza contrattuale già erogata e calcolata per tredici mensilità) è pari a euro 20.342.786,01.

Per tutti gli arretrati in esame, l'Amministrazione ha indicato - a titolo di copertura - la disponibilità delle economie presenti nell'apposito *Fondo* destinato alla contrattazione collettiva (capitolo di spesa n. 212017), per euro 22.060.121,45, costituente quota vincolata del risultato di amministrazione.

Con la citata deliberazione n. 567 del 2021, la Giunta regionale ha ritenuto che, a seguito dell'approvazione dello schema di *Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020* (deliberazione n. 462 del 2021), devono ritenersi superati i motivi ostativi individuati da questa Sezione nella precedente pronuncia di certificazione non positiva (deliberazione n. 96 del 2021), con riguardo agli effetti interdittivi sull'utilizzo della quota vincolata del

risultato presunto di amministrazione all'ente in ritardo nell'approvazione del proprio rendiconto[31].

Questa asserzione dell'organo di governo, tuttavia, ha perso di attualità in ragione del sopraggiungere del nuovo esercizio finanziario 2022. Con lo spirare del termine del 31 dicembre 2021, ossia del momento finale per l'applicazione del risultato di amministrazione *accertato* con il rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, alla data corrente è, di fatto, mutato lo scenario delle condizioni che l'ordinamento contabile richiede per l'utilizzo del risultato *presunto* di amministrazione dell'esercizio 2021.

In particolare, dal 1° gennaio 2022 ricorre la fattispecie della gestione provvisoria del bilancio, in assenza della legge di approvazione del documento previsionale per il triennio 2022-2024 e considerata l'attuale pendenza, presso l'Assemblea regionale siciliana, del procedimento di esame e votazione del disegno di legge per l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, presentato dalla Giunta regionale a seguito della deliberazione n. 579 del 27 dicembre 2021.

In tale frangente temporale - che avrà termine nella futura data del 30 aprile 2022, momento a partire dal quale l'eventuale ritardo nell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2021 provocherà il decorrere di nuovi effetti interdittivi - si apre, dunque, un ventaglio di possibilità, seppur stringenti, circa l'utilizzo dell'avanzo vincolato presunto.

Più nello specifico, superata la fase della gestione provvisoria (presumibilmente in tempi ristretti, atteso l'iter legislativo in fase di svolgimento), l'ordinamento contabile, al fine di evitare il blocco delle attività nel corso dell'esercizio provvisorio, indica chiaramente il perimetro entro cui può determinarsi un ente che intenda utilizzare le quote vincolate del risultato di amministrazione per il finanziamento di nuove spese: da un lato, le variazioni di bilancio, che applicano le risorse vincolate presunte, possono essere effettuate sulla base di un prospetto di verifica del risultato di amministrazione che tenga conto dei dati di preconsuntivo dell'esercizio precedente, approvato dalla Giunta regionale (condizione procedurale); dall'altro, nel corso dell'esercizio provvisorio, per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, il cui mancato svolgimento determinerebbe un danno per l'ente, è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di

[31] Cfr. nota n. 2.

amministrazione presunto sulla base di una relazione documentata del dirigente competente (condizione sostanziale)[32].

Occorre, poi, prestare attenzione alla circostanza che, ove il predetto prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto dovesse evidenziare un disavanzo di amministrazione derivante dall'esercizio precedente, non sarebbe possibile proseguire la gestione secondo le regole dell'esercizio provvisorio[33]. In tale caso, infatti, l'ente opererebbe

---

[32] Circa l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione in corso di esercizio provvisorio, occorre fare riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011, art. 42, commi da 8 a 11, e all'allegato n. 4/2, §§ 8.11 e 9.2.18. Quanto alle prescrizioni poste dall'art. 42: "8. *Le quote del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente costituite da accantonamenti risultanti dall'ultimo consuntivo approvato o derivanti da fondi vincolati possono essere immediatamente utilizzate per le finalità cui sono destinate, attraverso l'iscrizione di tali risorse, come posta a sé stante dell'entrata, del primo esercizio del bilancio di previsione o con provvedimento di variazione al bilancio. L'utilizzo della quota vincolata o accantonata del risultato di amministrazione è consentito, sulla base di una relazione documentata del dirigente competente, anche in caso di esercizio provvisorio, esclusivamente per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, la cui mancata attuazione determinerebbe danno per l'ente.*

9. *Se il bilancio di previsione impiega quote vincolate del risultato di amministrazione presunto ai sensi del comma 8, entro il 31 gennaio, la Giunta verifica l'importo delle quote vincolate del risultato di amministrazione dell'anno precedente sulla base di un preconsuntivo relativo alle entrate e alle spese vincolate e approva l'aggiornamento dell'allegato al bilancio di previsione di cui all'art. 11, comma 3, lettera a). Se la quota vincolata del risultato di amministrazione presunto è inferiore rispetto all'importo applicato al bilancio di previsione, l'ente provvede immediatamente alle necessarie variazioni di bilancio che adeguano l'impiego del risultato di amministrazione vincolato.*

10. *Le quote del risultato presunto derivante dall'esercizio precedente, costituite dagli accantonamenti effettuati nel corso dell'esercizio precedente, possono essere utilizzate prima dell'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, per le finalità cui sono destinate, con provvedimento di variazione al bilancio, se la verifica di cui al comma 9 e l'aggiornamento dell'allegato al bilancio di previsione di cui all'art. 11, comma 4, lettera d), sono effettuate con riferimento a tutte le entrate e le spese dell'esercizio precedente e non solo alle entrate e alle spese vincolate.*

11. *Le variazioni di bilancio che, in attesa dell'approvazione del consuntivo, applicano al bilancio quote vincolate del risultato di amministrazione, sono effettuate dopo l'approvazione del prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto da parte della Giunta di cui al comma 10. Le variazioni consistenti nella mera reiscrizione di economie di spesa, derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, possono essere disposte dai dirigenti se previsto dall'ordinamento contabile o, in assenza di norme, dal responsabile".*

Circa il contenuto dell'allegato n. 4/2, §§ 8.11 e 9.2.18: "8.11 *Nel corso dell'esercizio provvisorio, per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, il cui mancato svolgimento determinerebbe danno per l'ente, è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione sulla base di una relazione documentata del dirigente competente. A tal fine, dopo avere acquisito il parere dell'organo di revisione contabile la Giunta delibera una variazione del bilancio provvisorio in corso di gestione, che dispone l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione vincolato determinato sulla base di dati di pre-consuntivo dell'esercizio precedente";*

"9.2.18 *Nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, ai fini della determinazione della quota del risultato di amministrazione applicabile al bilancio di previsione, gli enti in disavanzo fanno riferimento al prospetto riguardante il risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione. In caso di esercizio provvisorio, si fa riferimento al prospetto di verifica del risultato di amministrazione effettuata sulla base dei dati di preconsuntivo di cui all' art. 42, comma 9, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le regioni* [...]".

[33] D.lgs. 118 del 2011, allegato n. 4/2, § 8.3: "*È consentita esclusivamente una gestione provvisoria nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio di previsione approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione*

in riferimento ad un'autorizzazione di spesa superiore a quella necessaria per l'obbligatorio ripiano del disavanzo, cosicché, per l'ordinamento contabile, sarebbe inevitabile procedere all'immediata approvazione del bilancio di previsione per l'iscrizione, tra le spese, del nuovo disavanzo. Per gli enti già in situazione di disavanzo, questa fattispecie ricorrerebbe per l'ipotesi di un peggioramento della parte disponile del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente oppure di un mancato miglioramento dello stesso in una misura almeno pari alle quote da ripianare.

Quanto agli spazi finanziari per l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo[34], nel corso dell'istruttoria e su richiesta della Sezione, il Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria Generale ha reso informazioni aggiornate circa la misura della potenziale applicazione delle quote del risultato di amministrazione all'esercizio 2022, esplicitando che, prese in esame tutte le complessive quote del disavanzo già iscritto in bilancio, la sua attuale quantificazione è di euro 421.889.971,86, che, in quanto tale, è capiente per gli oneri da sostenere.

In merito, deve evidenziarsi, tuttavia, una discrasia rispetto alle previsioni dell'art. 5 della legge regionale 26 novembre 2021, n. 30, *Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023*, che, con riferimento alle diverse quote

---

provvisoria nei casi in cui: [...] *3) nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, se, nel corso dell'esercizio provvisorio, risulti un disavanzo presunto di amministrazione derivante dall'esercizio precedente".*

Per il successivo § 9.2.14: "[...] *Nel corso dell'esercizio provvisorio, se il prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto evidenzia un disavanzo di amministrazione (lettera E della sezione 2 del prospetto), non è possibile proseguire la gestione secondo le regole dell'esercizio provvisorio. È necessario che l'ente proceda all'immediata approvazione del bilancio di previsione, iscrivendo tra le spese il disavanzo. Nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, la gestione prosegue secondo le regole della gestione provvisoria".*

[34] Le principali coordinate in proposito sono tracciate dall'allegato n. 4/2, §§ 9.2.15 e 9.2.16: "9.2.15 *L'utilizzo delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo (che presentano un importo negativo della lettera E del prospetto riguardante il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente), è consentito per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A del medesimo prospetto riguardante il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Per gli anni 2019 e 2020 le regioni a statuto ordinario utilizzano le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione senza operare la nettizzazione del fondo anticipazione di liquidità.*

9.2.16 *Nel caso in cui l'importo della lettera A dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e per il fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione".*

obbligatorie del disavanzo da recuperare nel 2022, disciplina il diverso e maggiore importo complessivo di euro 474.548.753,99. A tale importo deve aggiungersi una quota di euro 47.341.217,87 mantenuta in bilancio - al momento, per uno scopo prudenziale - a copertura dell'eventuale disavanzo che dovesse sopravvenire dall'esercizio precedente (capitolo di spesa n. 1).

L'Amministrazione, inoltre, riferisce circa la possibilità che, in conseguenza dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 16 dicembre 2021, sopraggiunga una modifica normativa idonea a consentire il rinvio, ad altro esercizio, dell'obbligo di ripiano di una complessiva quota di euro 211.000.000 del disavanzo di amministrazione.

Le potenzialità offerte dall'ordinamento contabile presuppongono, dunque, il compimento di una sequenza di atti e procedimenti contabili che non possono che rimettersi alla responsabile azione dell'Amministrazione regionale, la quale, pertanto, dovrà essere in grado di porsi – nell'esercizio della propria autonomia gestionale – nelle favorevoli condizioni di adempiere all'obbligo del pagamento degli emolumenti arretrati entro le scadenze previste dall'accordo negoziale (ossia, il trentesimo giorno dalla sottoscrizione definitiva del contratto collettivo[35]), anche considerando l'ordine di priorità che l'Ente dovrà individuare per l'applicazione complessiva della parte vincolata del risultato presunto di amministrazione, ai fini delle diverse spese per cui si renderà indispensabile l'utilizzo.

Pare ovvio che, a consuntivo, le effettive modalità di gestione del bilancio a tali fini potranno, comunque, essere oggetto di scrutinio nel successivo giudizio di parificazione, al fine di esprimere una valutazione di legittimità-regolarità opportunamente calibrata su fattispecie e azioni concrete.

Nei termini appena considerati, dunque, questa Sezione può favorevolmente valutare la sussistenza delle condizioni di compatibilità finanziaria per gli oneri in esame.

---

[35] A norma dell'art. 2, comma 3, dell'ipotesi di CCRL: "*Gli istituti a carattere economico e normativo con carattere vincolato e automatico sono applicati dall'Amministrazione entro trenta giorni dalla data di stipulazione di cui al comma 2*" [n.d.a., gli effetti della stipulazione decorrono dal giorno successivo alla data di stipulazione, salvo diversa prescrizione del contratto].

8. *Valutazioni circa la compatibilità economica.*

Le valutazioni sulla compatibilità economica prendono in esame gli obiettivi di finanza pubblica declinati nei documenti di programmazione economico-finanziaria, in riferimento alle politiche pubbliche in materia di spesa del personale, nella considerazione che gli incrementi retributivi costituiscono costi incomprimibili determinanti rigidità sul versante dell'utilizzo delle risorse finanziarie.

Come rilevato già dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, infatti, nella certificazione dei contratti collettivi del comparto regionale non si potrebbe dare applicazione ai medesimi parametri che, secondo consolidate pronunce della Corte dei conti in sede di contrattazione nazionale, sono alla base della verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni del personale pubblico e le grandezze macroeconomiche di riferimento nei documenti (statali) di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, giacché nella fattispecie è più adeguato il riferimento agli strumenti di programmazione economico-finanziaria adottati dalla Regione siciliana (deliberazione n. 3/2006/SSRR/CONTR).

Nel caso in esame, l'elaborazione delle politiche pubbliche in ambito regionale in materia di rinnovi contrattuali - come chiarito da questa Sezione nella deliberazione n. 96 del 2021[36] - ha trovato rappresentazione nel DEFR 2019 - 2021, approvato con la delibera della Giunta regionale n. 243 del 28 giugno 2018, con cui sono state recepite le analoghe dinamiche della contrattazione collettiva nazionale.

In particolare, il DEFR ha fissato l'obiettivo dell'allineamento degli incrementi retributivi del personale del comparto regionale con quelli già riconosciuti per il comparto Funzioni centrali e Funzioni locali ed individua il limite dell'incremento retributivo nella misura del 3,49%, della massa salariale, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale in godimento alla data del 31 dicembre 2015, successivamente rideterminato dalla Giunta regionale nella misura del 3,48%[37], in analogia al comparto Funzioni Centrali e alla generalità del settore pubblico.

Richiamando, tuttavia, le perplessità già espresse circa la legittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021 (§ 7.1.1.), in quanto, in base al suo tenore, è resa incerta la

[36] Cfr. deliberazione n. 96 del 2021, § 3 del *Rapporto di certificazione*.
[37] Giunta regionale, deliberazione n. 434 del 6 novembre 2018.

circostanza se, a decorrere dal 2024, sia assicurata l'effettiva copertura gli oneri finanziari discendenti dall'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di CCRL, deve concludersi per la carenza delle condizioni di compatibilità economica della crescita dell'0,48% per il trattamento economico accessorio con gli attuali strumenti di programmazione e bilancio.

9. *Considerazioni conclusive.*

Dal complesso delle acquisizioni documentali e dalle verifiche effettuate nel corso dell'istruttoria, come rappresentate nei precedenti paragrafi dal presente *Rapporto*, si desume che sono determinati in maniera sostanzialmente attendibile e che appaiono compatibili, sotto il profilo finanziario ed economico, con gli strumenti di programmazione e di bilancio, gli oneri per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021 e quelli a regime, dall'esercizio 2022, da corrispondersi a titolo di incrementi per le parti della retribuzione costituenti il trattamento economico fondamentale del personale a tempo indeterminato e determinato, con qualifica dirigenziale, della Regione siciliana, rinviando alle osservazioni circa l'utilizzo del risultato di amministrazione (§ 7.2.).

Con riguardo alle risorse che, agli effetti dell'art. 68, comma 2, lett. *a* e *b*, dell'ipotesi di accordo, sono destinate ad alimentare in misura stabile e permanente il *Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato*, concernente il personale a tempo indeterminato e determinato, con qualifica dirigenziale, della Regione siciliana, si dubita dell'effettiva copertura finanziaria dei pertinenti costi, e, dunque, anche della compatibilità economica, in ragione del tenore letterale dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021, che, anziché indicare l'onere a regime della conseguente spesa inderogabile, continuativa e obbligatoria (da determinarsi al lordo degli oneri riflessi), ne rimette invece la quantificazione alla legge di bilancio (§ 7.1.1.).

Sotto tale profilo, si evidenzia il potenziale contrasto della disposizione in argomento rispetto agli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, Cost.

In conclusione, pertanto, la Sezione ritiene di pronunciare la certificazione parzialmente positiva dell'ipotesi di CCRL, ad esclusione, per il personale con qualifica dirigenziale alle dipendenze della Regione siciliana, delle clausole contrattuali di cui all'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di CCRL, nonché, per ragioni di stretta connessione, dei successivi commi 3 e 8 della medesima disposizione negoziale, atteso che, ai fini dell'applicazione del

rispettivo contenuto precettivo, è richiamato il precedente comma 2, contestualmente sospendendo il procedimento di certificazione, in ragione della necessità di sollevare, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*.