

CONTROLLO

Sezioni riunite in sede consultiva

2 – Sezioni riunite in sede consultiva; parere 13 febbraio 2023; Pres. Carlino, Rel. Pieroni, Carra; Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

Corte dei conti – Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo recanti modifiche al d.p.r. n. 305/1988 – Richiesta parere.

R.d. 12 luglio 1934, n. 1214, t.u. delle leggi della Corte dei conti, art. 1; r.d. 9 febbraio 1939, n. 273, convertito dalla l. 2 giugno 1939, n. 739, disposizioni circa i provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, art. 1; d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto, art. 1; d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, modificazioni al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'art. 11, cc. 4 e 6, l. 15 marzo 1997, n. 59, artt. 4, 9; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 47.

Le Sezioni riunite in sede consultiva si sono espresse in merito allo schema normativo, approvato dalla Commissione dei dodici, composto da un unico articolo rubricato “Competenze della Corte dei conti in materia di contratti collettivi del personale” che reca modifiche alle norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo in materia di ordinamento degli uffici regionali e provinciali (d.p.r. n. 305/1988) e competenze della Corte dei conti.

Le modifiche proposte riguardano specificatamente l'inserimento dell'art. 2-bis, che affida alle sezioni di controllo aventi sede in Trento e Bolzano il compito di certificare che la quantificazione dei costi dei contratti collettivi del personale ad ordinamento provinciale e regionale sia compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio rispettivamente provinciali e regionali.

Il parere favorevole in merito all'implementazione delle disposizioni attuative dello statuto di autonomia con le novelle in materia di certificazione dei contratti collettivi a livello locale risulta, tuttavia, subordinato alla premessa che le anzidette disposizioni non possono, in linea generale, incidere in modo riduttivo sulle funzioni esercitate dalla Corte, poiché la disciplina di queste ultime è riservata nell'an e nel quomodo alla competenza statale.

Inoltre, dall'analisi del testo è emersa la presenza di alcune criticità. In primis, l'assenza del riferimento

al giudizio di attendibilità dei costi contrattuali, che, tuttavia, secondo l'avviso delle Sezioni riunite, essendo consustanziale a tale tipologia di controllo (certificazione), pur nel silenzio della disposizione in parola, trova sicuramente applicazione nell'esercizio della funzione da parte delle competenti sedi di controllo della Corte.

Le Sezioni riunite hanno sottolineato, altresì, con enfasi negativa, la mancata previsione espressa nel testo all'esame del divieto di sottoscrizione del contratto collettivo in caso di certificazione non positiva, rammentando la necessità di riaprire la procedura per la certificazione sul testo emendato. (1)

(1) Le Sezioni riunite della Corte dei conti ribadiscono la centralità del riscontro circa l'attendibilità della quantificazione dei costi nell'ambito dell'attività di certificazione dei contratti collettivi

Con la pronuncia in epigrafe le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva hanno espresso il necessario parere in merito alle modifiche recate alle disposizioni di attuazione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano, con specifico riferimento al procedimento di certificazione dei contratti collettivi del personale regionale e provinciale.

La richiesta di parere sullo schema in esame è stata formulata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie nell'ambito della procedura prevista per le modifiche alle norme di attuazione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, che vede la partecipazione anche della Commissione paritetica di cui all'art. 107 dello Statuto speciale, composta, come dice il nome, da rappresentanti dello Stato e delle autonomie, avente il compito di affinare e determinare il contenuto sostanziale delle disposizioni di attuazione.

Al riguardo, deve evidenziarsi che, come noto, la spesa per il personale rappresenta una componente fondamentale delle uscite delle pubbliche amministrazioni e che per tale motivo la contrattazione collettiva del settore pubblico è stata sottoposta ai controlli della Corte dei conti nel tempo, via via evolutisi passando attraverso varie fasi. L'art. 51, c. 2, d.lgs. n. 29/1993 prevedeva la sottoposizione a controllo preventivo di legittimità delle autorizzazioni governative alla sottoscrizione dei contratti collettivi, contestualmente vagliati anche sotto il profilo della compatibilità economica. Successivamente, l'art. 11, c. 4, della l. n. 59/1997 ha disposto che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, l'Aran sottoponesse la quantificazione dei costi contrattuali, limitatamente alla certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, al controllo della Corte dei conti, che doveva pronunciarsi entro 15 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali, in assenza di pronunciamenti, la certificazione doveva considerarsi effettuata in senso positivo. L'art. 4 del d.lgs. n. 396/1997 ha sostituito l'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993. In particolare, la citata disposizione ha statuito che la Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati (da Aran) e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio con riferimento alle ipotesi di contratti collettivi trasmessi dall'Aran, al quale deve essere comunicato l'esito della certificazione, unitamente al Governo e al Comitato di settore. Ove la certificazione sia positiva, il presidente dell'anzidetta Agenzia può procedere alla sottoscrizione del contratto, mentre in caso di certificazione non positiva l'Aran deve sentire il Comitato di settore e il Presidente del Consiglio per assumere le iniziative necessarie ad adeguare la quantificazione dei costi. Diversamente ove tale soluzione non risulti percorribile, l'Aran ha il

dovere di convocare le organizzazioni sindacali interessate per la riapertura delle trattative.

Oltre a ciò, deve sottolinearsi che la specifica disciplina in materia di certificazione dei contratti collettivi può considerarsi inclusa nell'ambito della regolamentazione della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti allo scopo di assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, prevenire gli squilibri di bilancio e garantire il rispetto dei vincoli in materia di indebitamento per la tutela economica della Repubblica ed il coordinamento della finanza pubblica.

Proprio in tale ottica, sin dall'inizio, l'attività di controllo affidata alla Corte in merito alla certificazione delle ipotesi di contratti collettivi di lavoro è stata caratterizzata dalla centralità della verifica di compatibilità economica dei costi legati all'attuazione dei contratti rispetto ai bilanci pubblici ed agli strumenti di programmazione adottati dalle amministrazioni interessate.

A ben vedere la valutazione dell'attendibilità dei costi diretti ed indiretti dei contratti rappresenta un *prius* logico rispetto al *posterius* della certificazione della loro compatibilità con il bilancio e gli strumenti di programmazione di cui sopra.

In particolare, la predetta valutazione di attendibilità riguarda la razionalità e congruità della metodologia utilizzata per formulare le stime risultanti dalla relazione tecnica dell'Aran che accompagna l'ipotesi al vaglio della Corte. In questo senso le disposizioni in materia di certificazione dei contratti collettivi devono potersi considerare alla stregua di principi di coordinamento della finanza pubblica. In quanto tali, dunque, non ammettono deroghe o sovrapposizioni da parte del legislatore dell'autonomia, e di qui l'evidenziata criticità della norma oggetto di parere, che non contempla questo passaggio fondamentale del procedimento di certificazione, che risulta scandito da fasi ineludibili e coesenziali all'attività svolta.

Di qui la soluzione alla quale è pervenuto l'alto consesso, di considerare la valutazione dell'adeguatezza della quantificazione delle risorse un passaggio imprescindibile, ricompreso nella *ratio* stessa del procedimento di certificazione, al quale devono essere sottoposte le ipotesi di accordo per poter proseguire e portare a termine il loro iter.

Al fine di porre in essere la valutazione dell'attendibilità della quantificazione dei costi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi fornita dall'Aran attraverso la verifica, in termini di razionalità e congruità della metodologia utilizzata per la fornitura delle stime la Corte può avvalersi di tre esperti in relazioni sindacali e costo del lavoro, individuati dal Ministro per la funzione pubblica di concerto con la Ragioneria generale dello Stato sulla base di un elenco stilato dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze. Con l'ausilio prestato dagli esperti (Nucleo tecnico) la Corte può svolgere un'istruttoria in autonomia, senza bisogno del coinvolgimento dei soggetti pubblici interessati, anche in considerazione del termine assai ristretto di quindici giorni prescritto per la certificazione (decorso il quale, *ex art.* 47 d.lgs. n. 165/2001 la certificazione si intende effettuata positivamente ed il presidente dell'Aran può procedere alla sottoscrizione definitiva del contratto).

All'attendibilità dei costi quantificati segue la valutazione della loro compatibilità finanziaria ed economica. Per verifica della compatibilità finanziaria deve intendersi lo scrutinio degli oneri contrattuali in termini di copertura degli stessi ad opera delle risorse appostate a tal fine in bilancio (c.d. sostenibilità finanziaria nel periodo di vigenza del contratto). La compatibilità economica degli incrementi retributivi deve essere valutata con riferimento alle grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi. Risulta sottesa alle prescritte verifiche la finalizzazione comune per tutte le pubbliche amministrazioni di prevenzione dei possibili squilibri di bilancio de-

Considerato in diritto – 1. Le sezioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, aventi sede rispettivamente in Trento e in Bolzano, sono state istituite con il d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305 (e successive modificazioni ed integrazioni), norma di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo che disciplina la composizione degli organi della Corte, il personale addetto e le dotazioni organiche; sono altresì attribuite alla competenza delle predette sezioni di controllo – secondo le norme vigenti – le funzioni relative al controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali aventi sede nel territorio della regione nonché il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e delle Province autonome di Trento e Bolzano. All'art. 6, c. 1, è previsto che: “per il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali, nonché degli altri enti pubblici di cui all'art. 79, c. 3, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, per lo svolgimento dell'attività e per il funzionamento delle sezioni di Trento e di Bolzano e dei relativi uffici di controllo, nonché per l'esercizio delle funzioni dei presidenti di sezione preposti al coordinamento si applicano, per quanto non disciplinato dal presente decreto, le leggi dello Stato che disciplinano l'ordinamento, le attribuzioni e le procedure della Corte dei conti”.

Trattasi, invero, di un rinvio dinamico, che incardina presso le sezioni di controllo territorialmente competenti tutte le funzioni di controllo che il legislatore statale attribuisce alla Corte dei conti, in quanto dotato di competenza esclusiva in materia di funzioni e ordinamento della Corte.

1.1. Ciò premesso, lo schema di norme di attuazione in esame introduce, con un unico articolo, il c. 2-*bis* al d.p.r. n. 305/1988 cit. che, secondo quanto esposto nella relazione illustrativa, andrebbe inteso quale

rivanti dai singoli contratti che possono comportare riflessi negativi sulla situazione complessiva della finanza pubblica. Di qui la rilevanza dell'analisi condotta in termini di attendibilità e compatibilità degli oneri contrattuali, dalla quale non può prescindere per l'attività di certificazione intestata alla Corte dei conti (in materia v., *ex plurimis*, Corte conti, Sez. riun. contr., 17 maggio 2022, n. 7, e 2 febbraio 2023, n. 11, e Sez. contr. reg. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 28 dicembre 2022, n. 9, nell'ambito dell'attuazione del principio di leale collaborazione fra le istituzioni della Repubblica di cui al disposto dell'art. 6, c. 3-*ter*, d.p.r. n. 305/1988).

La fase interdittiva dell'efficacia degli accordi, connessa in modo diretto all'iniziale controllo di legittimità preventivo, al quale come detto sopra erano sottoposti gli atti autorizzativi del Governo, non si è mai del tutto persa anche nelle successive modalità attuative, giacché in caso di esito negativo della certificazione, ne consegue l'impossibilità di addivenire alla sottoscrizione del contratto nel suo complesso o con riferimento a specifiche clausole. In questo ambito si colloca l'ulteriore criticità riscontrata in sede consultiva dalle Sezioni riunite in merito al testo normativo analizzato, ovvero la mancata previsione espressa di una necessaria riapertura della trattativa negoziale fra le parti interessate alla sottoscrizione del contratto in caso di certificazione non positiva. [P. COSA]

“norma di coordinamento relativo ai poteri di controllo della Corte dei conti sulla contrattazione collettiva del personale ad ordinamento regionale e provinciale, collegandosi al modello disciplinato dalla normativa nazionale per il personale che ricade nell’ambito di applicazione diretta del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165”.

Tuttavia, l’articolo in esame non contiene alcun richiamo espresso al decreto legislativo citato e, segnatamente, all’art. 47, che disciplina compiutamente le funzioni di certificazione dei contratti collettivi del personale da parte della Corte dei conti, ma è riferito unicamente alle “finalità dell’art. 11, c. 4, lett. f), legge delega 15 marzo 1997, n. 59”, in attuazione della quale è stato emanato il d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, recante “Modificazioni al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29”.

1.2. Al riguardo, va osservato che, in tema di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, a più riprese la Corte costituzionale ha affermato la competenza esclusiva statale con riferimento alla materia dell’ordinamento civile di cui all’art. 117, c. 2, lett. l), Cost.

Nella sentenza n. 138/2019, che ha riguardato proprio il giudizio di costituzionalità di l. reg. Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e provinciale di Bolzano in materia di indennità a favore di determinate categorie di dipendenti pubblici, si afferma, infatti, quanto segue: “secondo la costante giurisprudenza costituzionale”, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell’art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (*ex multis*, sentenze n. 72/2017; n. 257/2016; n. 180/2015; nn. 269, 211 e 17/2014)” (“n. 175/2017) (n. 196/2018)». (punto 7 del diritto).

Precisa, inoltre, la Corte che “[n]eppure può essere accolta l’eccezione formulata da entrambe le autonomie territoriali, secondo cui le norme censurate appartenerebbero alla materia statutaria ‘ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto’, dal momento che proprio l’assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa”, poiché “In definitiva, le norme testé individuate nel complesso quadro normativo, in cui le inseriscono, con ambigui e reiterati rinvii *per relationem*, il legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, [...] su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell’esercizio della sua competenza esclusiva”.

2. Quanto alla funzione di certificazione dei contratti collettivi del personale dipendente da amministrazioni pubbliche, va ricordato, anzitutto, che il legislatore prevede il controllo della Corte dei conti sulla spesa derivante dalla sottoscrizione di detti contratti collettivi.

Così, l’art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 dispone che “La Corte dei conti certifica l’attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio”.

In proposito, la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/2022/Ccn sintetizza i connotati della certificazione intestata alla Corte dei conti, evidenziando che:

a) “il procedimento di controllo della Corte dei conti [è] finalizzato alla certificazione dei contratti collettivi consiste nel riscontro dell’attendibilità della quantificazione dei costi, diretti e indiretti, derivanti dall’applicazione del contratto, sotto il profilo della razionalità e congruità delle stime risultanti dalla Relazione tecnica (Sez. riun. contr. n. 17/1998)”.

b) “il procedimento di certificazione intestato alla Corte dei conti postula due ulteriori profili di analisi del contratto collettivo: quello della compatibilità finanziaria e quello della compatibilità economica (Sez. riun. contr. n. 17/1998). Il primo consiste in uno scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio; il secondo si sostanzia in una valutazione di compatibilità degli incrementi retributivi con le grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi, direttamente o indirettamente richiamati dai predetti strumenti di programmazione”;

c) anche a livello locale, il macro-aggregato della spesa pubblica relativo al personale incide, in modo significativo, sui bilanci. Si pone, pertanto, negli stessi termini, l’esigenza della previsione di un controllo finalizzato a prevenire squilibri di bilancio, che potrebbero negativamente incidere sulla integrità della complessiva finanza pubblica, imponendosi l’esigenza di verifica, da parte di un organo terzo e imparziale, della copertura di dette spese con gli strumenti di programmazione e bilancio (cfr. Corte conti, Sez. riun., ref., n. 13/1999/Del).

2.1. Tanto premesso, il primo aspetto che viene in rilievo, prima di passare all’esame del contenuto della norma, attiene allo strumento utilizzato per disciplinare il procedimento di certificazione dei contratti del personale regionale e provinciale e ad esso assimilato, ovvero le “disposizioni di attuazione” dello statuto di autonomia, ossia quel particolarissimo meccanismo di raccordo istituzionale che rappresenta la caratteristica maggiormente rilevante del regionalismo speciale.

La normativa di attuazione statutaria rappresenta una fonte del diritto del tutto peculiare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, per il suo “sicuro ruolo interpretativo e integrativo” (sent. n. 65/2019; n. 93/2017 e n. 142/2015), “costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie

speciali alle mutate esigenze delle comunità locali” (sent. n. 65/2019, punto 1.2 del diritto).

Essa viene, dunque, adottata grazie ad un particolare procedimento di formazione. In tale procedimento le disposizioni di attuazione assumono la forma di decreti legislativi adottati dal Governo della Repubblica ed emanati dal Presidente della Repubblica. Ma, prescindendo dal “nome” (decreti legislativi), si tratta di fonti il cui procedimento di approvazione, che non prevede alcuna delega delle assemblee parlamentari, si realizza attraverso la partecipazione di una Commissione paritetica cui è affidato il compito di affinare e determinare il contenuto sostanziale della disposizione di attuazione (v. anche Corte cost. n. 160/1985). L’aggettivo “paritetica” ha un significativo valore politico-costituzionale: in essa siedono rappresentanti del governo regionale/provinciale e dello Stato con una rappresentanza, per l’appunto, paritetica. È quella la sede in cui si realizza una peculiare forma di raccordo fra Stato e Autonomie speciali, finalizzata a precisare ed “attuare” le disposizioni degli statuti di autonomia che, sotto il profilo delle fonti, rivestono il rango di norme costituzionali.

La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in molteplici occasioni sulla natura delle norme di attuazione degli statuti di autonomia: nella sentenza n. 316/2004, con riferimento alle disposizioni di attuazione relative all’art. 23 dello Statuto speciale della Regione Siciliana – in virtù delle quali è stata adottata la disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa – ebbe modo di precisare che «d’altra parte i citati artt. 4 e 6 d.lgs. n. 373/2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, non hanno neppure violato, avendo rango primario in quanto norme di attuazione di statuti speciali [...], la riserva di legge prevista in materia dall’art. 108 Cost. E di conseguenza i predetti articoli possono anche, come fonti a competenza “riservata e separata” rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale”» (al riguardo, cfr. Corte cost., n. 353/2001, nn. 213 e 137/1998, n. 85/1990, n. 160/1985, n. 212/1984).

Ed ancora, nella sentenza n. 201/2010, con riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana, la Corte ha precisato che la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto [...] essa “determinerà le norme” relative sia al passaggio alla regione degli uffici e del personale dello Stato sia all’attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi».

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale la quale ha

affermato che l’ordinamento pone “una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti” (cfr. Corte cost. n. 238/2015).

Il decreto legislativo che reca le norme di attuazione, chiamate ad attuare le disposizioni statutarie speciali (di rango costituzionale), è certamente da qualificarsi come fonte statale sub-costituzionale, connotato da relazioni, oltre che gerarchiche, anche ed essenzialmente di competenza, sia con la legislazione ordinaria statale che con la legislazione ordinaria provinciale.

Si tratta, pertanto, di un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell’art. 76 Cost. Gli statuti speciali, infatti, attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale è coinvolta la Commissione paritetica. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono unicamente la Costituzione e lo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega), ed è a tali fonti che dovrà farsi riferimento per individuare l’oggetto delle disposizioni di attuazione.

In tal senso la Corte costituzionale, già nella sentenza n. 353/2001 (punto 4 del diritto) ha affermato che «deve [...] essere rilevato che le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...], la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” [...] e pertanto prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti [...]. Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, con il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale».

Pertanto, da un canto, le norme di attuazione potranno intervenire solo nell’ambito di competenza individuato dalla Costituzione e dallo Statuto – che è norma di rango costituzionale – e nei limiti da dette fonti consentiti e, d’altro canto, anche la sovraordinazione gerarchica del decreto legislativo recante norme di attuazione rispetto alla normativa statale ordinaria si realizza solo nell’ambito della competenza ad esso riservata.

Conseguentemente, le norme di attuazione non potranno intervenire su materie che, per Costituzione e per Statuto, non rientrano nella competenza della autonomia speciale.

In ordine alla collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, esse sono da assimilare agli atti normativi primari solamente per l'aspetto che concerne la possibilità di sottoporli al sindacato di costituzionalità al fine di verificare il rispetto delle riserve di legge previste dalla Costituzione.

2.2. Quanto poi al controllo assegnato alla Corte dei conti sui contratti collettivi va evidenziata l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, dopo la citata sent. n. 171/2005, ha riconosciuto alla Corte dei conti la piena legittimazione a svolgere controlli, "finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sent. n. 60/2013 e n. 179/2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica".

Nello stesso senso, la sentenza della Corte cost. n. 40/2014, ha chiarito che «la competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, "in veste di organo terzo (sent. n. 64/2005) a servizio dello 'Stato-comunità' (sent. n. 29/1995 e n. 470/1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della 'finanza pubblica allargata', come già affermato da questa Corte (in particolare, sent. n. 425/2004)" (sent. n. 267/2006)».

In virtù del carattere unitario delle funzioni di controllo intestate, in base all'art. 100, c. 2, Cost., alla Corte dei conti, la legislazione statale espande direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento provinciale, senza necessità di norme di attuazione (Corte cost. n. 40/2014).

2.3.1. In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 39/2014 (punto 2 del diritto) ha affermato:

«Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, c. 1, Cost. e dall'art. 2, c. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. n. 60/2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della regione stessa e

delle province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sent. nn. 266 e 60/2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sent. n. 226/1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sent. n. 60/2013 e n. 179/2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sent. nn. 104, 79, 51 e 28/2013, n. 78/2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sent. n. 60/2013) – sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (*ex plurimis*, sent. n. 229/2011; n. 120/2008, n. 169/2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, l. cost. n. 1/2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. n. 60/2013)».

2.3.2. In sostanza, le norme statali che attribuiscono il controllo della Corte dei conti nella forma della certificazione dei contratti collettivi di lavoro si configurano quale espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che non ammettono deroghe o sovrapposizioni anche da parte del legislatore degli enti ad autonomia differenziata.

2.3.3. Deve aggiungersi che l'estensione dei controlli della Corte dei conti sub specie di certificazione dei contratti collettivi di lavoro anche regionali e provinciali si desume dall'art. 6, c. 2, d.p.r. n. 305/1988, secondo cui “[l]e sezioni di controllo aventi sede a Trento e a Bolzano definiscono annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle regioni e delle province autonome”, laddove si ritenga la riconducibilità di tale tipologia di controllo nel più ampio *genus* del controllo della Corte dei conti sulla “gestione del bilancio” (previsto, appunto, dal citato art. 6, c. 2).

2.4. Quanto al merito dello schema di articolato all'esame, va rilevato che l'art. 2-*bis* non sembra prestarsi a una lettura “meramente ricognitiva” della disciplina statale parametro vigente (di cui al combinato disposto dell'art. 11, c. 4, lett. f, l. 15 marzo 1997, n. 59 e dell'art. 47 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), in quanto la predetta disposizione di cui allo schema di norma di attuazione dello Statuto all'esame presenta talune divergenze di disciplina a diversa intensità potenzialmente lesiva della ricordata disciplina statale espressiva di principi fondamentali di coordinamento finanziario: a) la prima, meno rilevante, riguarda l'omesso riferimento alla valutazione sull'attendibilità dei costi del contratto; b) la seconda, più complessa, non riproduce il divieto di sottoscrizione dell'ipotesi di accordo in caso di certificazione non positiva (contenuto nell'art. 47, c. 7, d.lgs. n. 165/2001).

Da segnalare è, altresì, un'ulteriore differenza: c) essa è costituita dalla mancata riproduzione, nello schema all'esame, della locuzione, contenuta nella disciplina statale (contenuta nell'art. 47, c. 5, d.lgs. n. 165/2001), “compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio” sostituita dall'espressione “strumenti di programmazione e di bilancio regionali o provinciali”.

2.4.1. Quanto alla prima riscontrata divergenza, la valutazione di attendibilità dei costi contrattuali, non espressamente prevista dalla norma statutaria, costituisce presupposto essenziale per l'esercizio del controllo in questione, logicamente distinto rispetto all'analisi sulla compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, in quanto finalizzato alla verifica della razionalità e congruità del procedimento di stima risultante dalla relazione tecnica.

Al riguardo, va notato che appare singolare che detta funzione di verifica dell'attendibilità dei costi contrattuali sia stata prevista, a livello di legislazione provinciale, dall'art. 9 della l. prov. n. 10/2022, oggetto di impugnativa (per altri motivi) da parte del Governo, che prevede espressamente: “La provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione statutaria al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina relativa alla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio prevista per lo Stato dall'art. 47 d.lgs. n. 165/2001”.

Tanto premesso, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte dei conti (Sez. riun. contr. n. 17/1998/Ref), sin dagli inizi, ebbe ad evidenziare come la (allora) nuova funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 4 d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 (sostitutivo dell'art. 51, c. 4, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) di “certificazione dell'attendibilità dei costi contrattuali quantificati” dovesse intendersi, sotto il profilo logico, connotata da un *prius*, e cioè la valutazione di attendibilità dei costi e da un *posterius*, e cioè la certificazione della compatibilità di tali costi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Ebbene sulla base di tale premessa, pur nel silenzio della disposizione all'esame, la prevista “certificazione dei costi dei contratti collettivi” non può che logicamente implicare, da parte della Corte, la valutazione di attendibilità di detti costi, da intendere quale giudizio di minore o maggiore probabilità del costo rappresentato nell'ipotesi di accordo rispetto all'ipotesi più veritiera, operazione alla quale farà seguito, sul piano logico, quella propriamente certificatoria.

2.4.2. Più problematica è la seconda riscontrata divergenza.

Il c. 2 dell'art. 2-*bis*, nella misura in cui non riproduce il divieto di sottoscrizione dell'ipotesi di accordo in caso di certificazione non positiva – contenuto nella norma statale –, presenta elementi di non univocità, in quanto si limita a prevedere l'onere per le parti di “assumere le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione”, di talché non risulta esplicitata la necessità di una nuova sottoposizione al procedimento di certificazione della Corte in esito a dette iniziative, così come previsto dall'art. 47, c. 7, d.lgs. n. 165/2009 [*recte*: 2001] (“7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'Aran, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate”), che, si ripete, ha valenza di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, anche a salvaguardia del “rispetto dei principi stabiliti dalla [...] (l. n. 243/2012), al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea” (art. 9, c. 5, l. 24 dicembre 2012, n. 243).

2.4.3. Quanto alla diversa espressione utilizzata dal legislatore regionale (v. precedente 2.4. c), va osservato, in primo luogo, che il riferimento al documento di programmazione regionale (Dfer) in luogo dei documenti di programmazione statali (artt. 10 e 10-*bis* l. n.

196/2009) non costituisce, nella sostanza, una reale “divergenza”; ciò in quanto, l’art. 36 e le disposizioni di cui all’allegato 4/1, punti 4.1 e seguenti del d.lgs. n. 118/2011 configurano i documenti di programmazione regionale come funzionali al “perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. In secondo luogo, si rileva che detti strumenti di programmazione, sul piano giuridico, sono elevabili a parametro ove sussunti nella legislazione di stabilità regionale e in quella di bilancio (anche degli enti ad autonomia differenziata), secondo quanto dispone il d.lgs. n. 118/2011 espressivo della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.).

2.5. D’altro canto, anche la formulazione dell’articolato, limitata al richiamo dell’art. 11, c. 4, lett. f), l. n. 59/1997 e non anche dell’art. 47 d.lgs. n. 165/2001, sembra avvalorare l’ipotesi del carattere “non ricognitivo” delle norme all’esame, bensì riduttivo delle funzioni intestate alla Corte dei conti nonché modificativo del procedimento che il legislatore nazionale ha configurato per la certificazione di attendibilità dei costi quantificati nei contratti collettivi del personale delle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli relativi al personale a ordinamento regionale e provinciale, e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Ad avvalorare il paventato rischio di incoerenza delle citate disposizioni all’esame con i principi sopra ricordati è anche il mancato richiamo dell’art. 1, c. 3, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui:

“Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 Cost. Le regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall’art. 2 l. 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall’art. 11, c. 4, l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”; il che però non esclude che le norme di coordinamento finanziario trovino comunque applicazione anche con riferimento agli enti ad autonomia differenziata (cfr. Corte cost. n. 279/2020, nn. 273, 263, 239, 238, 176 e 82/2015).

2.6. Rimane ferma l’inidoneità delle norme di attuazione e delle leggi provinciali ad incidere, in senso riduttivo, sulle attribuzioni della Corte dei conti, la disciplina delle cui funzioni, nell’*an* e del *quomodo*, è da ritenere riservata alla competenza dello Stato (art. 117, c. 2, lett. f, g, e l, e c. 3, *sub specie* di norme espressive di principi fondamentali di coordinamento finanziario, Cost. nonché art. 20, cc. 1 e 2, l. n. 243/2012).

2.7. Conclusivamente, il richiamo alle funzioni della Corte in tema di certificazione dei contratti collettivi operato con l’art. 2-*bis* d.p.r. n. 305/1088 [*recte*: 1988] dello Schema in esame può trovare collocazione

nelle disposizioni di attuazione assicurando, nei termini che seguono, il rispetto della ricordata normativa, in particolare: a) la previsione della previa valutazione di attendibilità dei costi quantificati e della loro conseguente certificazione da parte della Corte dei conti; b) la previsione che, in caso di certificazione negativa le parti, non possano sottoscrivere l’accordo, con l’onere di iniziare un nuovo procedimento di contrattazione da sottoporre al vaglio della Corte.

P.q.m., nelle considerazioni esposte è il parere delle Sezioni riunite.