

CORTE COSTITUZIONALE

80 – Corte costituzionale, sentenza 2 maggio 2023; Pres. Sciarra, Est. Antonini; Presidenza del Consiglio dei ministri c. Regione Siciliana.

Contabilità regionale e degli enti locali – Maggiori entrate – Destinazione – Miglioramento dei saldi di finanza pubblica – Regione Sicilia – Legge regionale n. 16/2022 – Destinazione di maggiori entrate a finanziamento di nuove o maggiori spese – Illegittimità costituzionale.

Cost. artt. 81, c. 3, 97, 119; l. 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica, art. 17; l. reg. Siciliana, 25 maggio 2022, n. 13, legge di stabilità regionale 2022-2024, art. 3, c. 1; l. reg. Siciliana, 10 agosto 2022, n. 16, modifiche alla l. reg. 25 maggio 2022, n. 13 e alla l. reg. 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie, art. 12, c. 1, lett. a) e b).

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81, c. 3, Cost., l'art. 12, c. 1, lett. a) e b), della l. reg. Siciliana n. 16/2022, nella parte in cui prevede l'utilizzo di maggiori entrate, non derivanti da modificazioni legislative, per finanziare nuove o maggiori spese, in quanto ulteriore "limite" nell'utilizzo delle maggiori entrate, per la copertura di nuove spese, è il c. 1-bis dell'art. 17 l. n. 196/2009, a mente del quale le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.(1)

Considerato in diritto – 1. Con ricorso depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48/2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della l. reg. Siciliana n. 13/2022, tra cui gli artt. 3, cc. 1 e 2, 13, cc. 14 e 50.

2. Con ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78/2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della l. reg. Siciliana n. 16/2022, tra le quali l'art. 12, recante modifiche all'art. 3 della l. reg. Siciliana n. 13/2022.

3. Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati, i giudizi vanno riuniti, stante la parziale connessione tra le norme impugnate e in considerazione dei motivi e dei parametri parzialmente coincidenti.

4. Quanto all'art. 18, c. 5, l. reg. Siciliana n. 13/2022, che il ricorso ha chiesto di dichiarare costituzionalmente illegittimo insieme alla stessa legge regionale nella sua interezza, con atto depositato il 26 novembre 2022, lo Stato ha rinunciato al ricorso limitatamente, tra le altre, alla impugnazione della suddetta disposizione, in riferimento all'art. 81, c. 3, Cost., giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2022. Il Presidente della Regione Siciliana *pro tempore*, con atto depositato il 7 dicembre 2022, ha accettato la rinuncia.

Va, pertanto, dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 5, e dell'intero testo della l. reg. Siciliana n. 13/2022, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5. È impugnato anche l'art. 3, cc. 1 e 2, l. reg. Siciliana n. 13/2022, in riferimento agli artt. 81, c. 3, 97, 117, c. 3, e 119 Cost.

I suddetti commi prevedono, al fine di recepire specifiche disposizioni statali in materia di trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni – recate dai cc. 604 e 612 dell'art. 1 l. n. 234/2021 – l'incremento delle spese relative alle risorse destinate, rispettivamente, ai fondi per i trattamenti accessori e ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro per il triennio 2019-2021 in connessione con la revisione del sistema di classificazione del personale.

Entrambe le richiamate disposizioni richiedono il rispetto sia delle citate previsioni statali, sia «dei contenuti previsti dal punto 2, lett. e) dell'«Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo» sottoscritto in data 14 gennaio 2021». Esse, infine, stabiliscono che alla copertura degli oneri rispettivamente recati si provvede a valere sui «risparmi di spesa di cui ai cc. 3 e 4».

Questi ultimi dispongono, al fine di dare attuazione ai contenuti del menzionato accordo in materia di contenimento del trattamento economico accessorio, la riduzione a decorrere dall'anno 2022 degli importi, rispettivamente, del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione del personale della dirigenza regionale e del fondo risorse decentrate del personale del comparto non dirigenziale regionale.

5.1. Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'impegno, assunto dalla Regione Siciliana con il menzionato accordo, a ripianare il disavanzo regionale mediante una serie di interventi, tra cui la riduzione strutturale delle spese di personale, dal momento che le risorse derivanti dalla riduzione dei fondi indicati nei cc. 3 e 4, anziché destinate al suddetto fine, verrebbero impiegate, invece, per finanziare l'incremento delle spese di cui ai commi precedenti.

Le stesse eccederebbero dunque dalle competenze legislative statutariamente riservate alla Regione Siciliana e violerebbero l'art. 117, c. 3, Cost., ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della fi-

(1) Segue la nota di S. Calzetta, *Le maggiori entrate ed il vincolo di finalizzazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica*.

nanza pubblica, “tra i quali rientr[erebbero] anche le disposizioni di contenimento dei costi di personale [...], di cui costitui[rebbe] espressione” il punto 2, lett. d) ed e), dell’accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana, diretto a contenere sia le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, sia, in generale, la spesa relativa al personale in servizio.

Sotto altro profilo, le disposizioni impugnate violerebbero anche gli artt. 97 e 119 Cost., quanto al “principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni [...], nella misura in cui esse pregiudic[herebbero] la corretta attuazione e, quindi, l’efficacia del piano di rientro decennale dal disavanzo”.

In subordine, anche ritenendo che le previsioni impugnate non sottraggano risorse destinate all’attuazione del suddetto piano di rientro, le stesse sarebbero comunque costituzionalmente illegittime “in quanto prive di adeguata copertura finanziaria”, violando perciò l’art. 81, c. 3, Cost. Secondo il ricorrente, per effetto delle riduzioni previste nei cc. 3 e 4 dell’impugnato art. 3, i fondi dagli stessi considerati “non sarebbero affatto sufficienti per garantire gli incrementi dei costi di personale disposti dal legislatore regionale” con i precedenti cc. 1 e 2.

5.2. La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha eccepito in via generale l’inammissibilità delle impugnative statali in riferimento all’art. 81, c. 3, Cost., ritenute prive di idonee argomentazioni. Nel merito delle questioni in esame, le relative censure sarebbero “infondate e frutto di un travisamento” dei contenuti dell’accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021.

In ogni caso, le modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall’art. 12 della successiva l. reg. Siciliana n. 16/2022 avrebbero determinato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

5.3. Le questioni promosse sono inammissibili, perché del tutto generiche e viziata da un’incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d’illegittimità costituzionale si pone in termini più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (tra le tante, sent. n. 119/2022, nn. 219 e 171/2021). Il ricorrente, pertanto, “ha non solo l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve, cioè, contenere l’indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure” (così, di recente, sent. n. 95/2021)» (da ultimo, sent. n. 44/2023).

5.3.1. La doglianza principale, in riferimento all’art. 117, c. 3, Cost., è, infatti, formulata, per un verso, richiamando l’accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana in data 14 gennaio 2021 e, per

l’altro, sostenendo, in modo meramente assertivo, che le disposizioni in esso contenute sarebbero rientranti nei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale censura manca di considerare il quadro normativo di riferimento e segnatamente la relazione tra la disposizione da cui il suddetto accordo trae origine, ossia l’art. 7 d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 (norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il ricorso, inoltre, non chiarisce i termini del prospettato contrasto degli impugnati cc. 1 e 2 dell’art. 3 l. reg. Siciliana n. 13/2022 con i contenuti delle lett. d) ed e) del punto 2 dell’accordo, posto che, in particolare, le disposizioni regionali dichiarano di recepire previsioni statali di portata generale e, soprattutto, richiedono espressamente il rispetto della richiamata lettera e) del medesimo punto 2 dell’accordo.

5.3.2. Considerazioni analoghe valgono a determinare l’inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost., dovendosi aggiungere che il ricorso, in particolare, non si confronta con la peculiare disciplina approntata dall’accordo tra Stato e Regione Siciliana sia per la verifica dei contenuti dallo stesso previsti, sia per il caso di mancata attuazione degli impegni assunti dalla regione di cui ai punti 1 e 2.

Poiché, infatti, il conseguimento dell’obiettivo annuo di riduzione totale della spesa corrente è monitorato solo a posteriori, il ricorrente avrebbe dovuto argomentare in maniera puntuale in quali termini l’adozione delle norme impugnate si porrebbe in diretto contrasto con i parametri evocati.

5.3.3. È, infine, inammissibile anche la questione promossa, in via subordinata, in riferimento all’art. 81, c. 3, Cost., che chiaramente risente dei vizi che affliggono le questioni principali.

5.4. L’evidenziata inammissibilità del ricorso, per la pregiudizialità che, nella specie, la connota ai fini della valutazione della satisfattività delle pretese avanzate con lo stesso, rende non necessario approfondire il profilo della sopravvenuta modifica dei cc. 1 e 2 dell’impugnato art. 3, apportata dall’art. 12, c. 1, lett. a) e b), l. reg. Siciliana n. 16/2022 (sent. n. 109/2018, punto 2 del Considerato in diritto).

6. È denunciato anche l’art. 13, c. 14, l. reg. Siciliana n. 13/2022, che «[p]er l’esercizio finanziario 2022 [...] autoriz[za] la spesa di 160 migliaia di euro in favore del Comune di Sciacca, destinata al pagamento delle imposte comunali Ici/Imu relative al procedimento di liquidazione della fondazione “Pardo” al fine di permettere l’immediato utilizzo delle risorse, già stanziata, destinate alla realizzazione del museo interdisciplinare di cui all’art. 2 della l. reg. 15 maggio 1991, n. 17 e successive modificazioni, nel complesso monumentale di Santa Margherita a Sciacca».

Le censure – promosse “[n]el presupposto” che la fondazione Pardo “sia soggetto partecipato dal Comune di Sciacca” – lamentano la violazione sia dell’art. 117, c. 3, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall’art. 14, c. 5, d.lgs. n. 175/2016, che vieterebbe alle amministrazioni pubbliche il cosiddetto soccorso finanziario nei confronti dei propri organismi partecipati, sia dell’art. 97, c. 2, Cost., in quanto, “senza alcuna ragionevole giustificazione”, la norma regionale trasferirebbe sulla collettività l’onere di un debito di una fondazione di diritto privato in liquidazione.

6.1. Occorre dare atto, in linea preliminare, che la disposizione impugnata è stata abrogata dall’art. 3, c. 7, l. reg. Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), entrata in vigore l’1 marzo 2023, ai sensi dell’art. 119, c. 1, della medesima, e le cui disposizioni, in forza del precedente art. 118, c. 2, “si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dall’1 gennaio 2023”.

A fronte di tale *ius superveniens* ricorrono entrambe le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sent. nn. 242, 222 e 92/2022), determinano la cessazione della materia del contendere.

In primo luogo, abrogando la disposizione impugnata, il richiamato art. 3, c. 7, presenta senza dubbio carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto riconosciuto dall’Avvocatura generale nell’udienza pubblica.

Inoltre, anche in assenza di deduzioni sul punto della Regione Siciliana, la cui costituzione in giudizio non comprende la presente impugnativa, è da escludersi che, prima di essere abrogata, la previsione di cui all’art. 13, c. 14, l. reg. Siciliana n. 13/2022, abbia ricevuto applicazione mediante l’adozione dell’impegno di spesa e del pagamento del contributo a favore del Comune di Sciacca.

In questo senso, va rilevato che, per un verso, la norma impugnata ha autorizzato la spesa per il solo esercizio finanziario 2022; per altro verso, dal bilancio finanziario gestionale per l’esercizio finanziario 2023 – approvato con deliberazione della giunta regionale della Regione Siciliana 16 gennaio 2023, n. 43 – risulta che il capitolo 191337, appositamente istituito a seguito dell’entrata in vigore della legge regionale impugnata, presentava per l’anno 2022 un importo pari a zero sia quanto alla previsione definitiva di cassa (che, ai sensi dell’art. 58, c. 1, d.lgs. n. 118/2011, costituisce limite al pagamento delle spese), sia quanto ai residui presunti al termine dell’esercizio; ciò che esclude la presenza di somme impegnate e non pagate entro l’anno 2022.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, c. 14, l. reg. Siciliana n. 13/2022.

7. Infine, il ricorso denuncia l’art. 13, c. 50, l. reg. Siciliana n. 13/2022, in base al quale «[a]ll’art. 55 del-

la l. reg. 17 marzo 2016, n. 3, dopo le parole “liquidazione coatta amministrativa” sono aggiunte le parole “nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all’art. 179 del codice penale”», ossia la riabilitazione.

Per l’effetto, la disposizione regionale modificata – recante interpretazione autentica dell’art. 2, c. 3, l. reg. Siciliana n. 37/1994 – stabilisce ora che quest’ultimo “si interpreta nel senso che i benefici previsti dal c. 1 dell’art. 2 della suddetta legge si applicano ai soci delle cooperative agricole, già utilmente inserite in graduatoria per il godimento dei suddetti benefici, per le quali sia stato dichiarato lo stato di insolvenza ovvero siano pendenti o già definite le procedure di fallimento o liquidazione coatta amministrativa nonché ai soci che hanno favorevolmente ottenuto i benefici di cui all’art. 179 del codice penale”.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata ometterebbe sia di quantificare gli oneri dalla stessa recati, sia di individuare i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell’art. 81, c. 3, Cost.

7.1. La questione è inammissibile, non avendo il ricorrente adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma impugnata con l’evocato parametro costituzionale (*ex plurimis*, con riferimento all’art. 81, c. 3, Cost., sent. n. 44/2023, n. 25/2021 e n. 131/2016).

La censura statale si limita, infatti, ad affermare che la norma regionale “reca evidenti oneri finanziari a carico del bilancio regionale, dato che l’art. 2, c. 3, l. reg. 10 ottobre 1994, n. 37, ammette i soci delle cooperative agricole per le quali sia stato già dichiarato lo stato di insolvenza o il fallimento o sia stata già avviata la liquidazione coatta amministrativa ai benefici previsti dal c. 1 della medesima disposizione: vale a dire, l’assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana delle garanzie prestate da tali soggetti in favore delle cooperative stesse”.

L’argomentazione così formulata risulta apodittica e contraddittoria.

Il ricorrente, infatti, ascrive all’intervento impugnato la produzione di nuovi oneri finanziari senza tuttavia contestarne il dichiarato carattere interpretativo; ciò che potrebbe escluderne l’effetto innovativo anche sul piano finanziario.

8. Con il ricorso depositato il 17 ottobre 2022 (reg. ric. n. 78/2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, come detto, ha impugnato alcune disposizioni della l. reg. Siciliana n. 16/2022, tra le quali l’art. 12, recante modifiche all’art. 3 della già esaminata l. reg. Siciliana n. 13/2022.

9. Della disposizione da ultimo citata sono anzitutto denunciate le lett. a) e b) c. 1, in quanto, l’una modificando il c. 1 del richiamato art. 3, l’altra sostituendone il c. 2, utilizzerebbero le maggiori entrate di natura tributaria allocate al Titolo I, Tipologia 103, capitolo 1026, in violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di cui all’art. 81, c. 3, Cost., come specificato dalla l. n. 196/2009.

Per un verso, infatti, le disposizioni regionali impugnate, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, "correlato a future variabili dei mercati finanziari", contrasterebbero con l'art. 17, c. 1, lett. c), della suddetta legge che richiede la copertura delle maggiori spese "mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate".

Per altro verso, le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del c. 1-*bis* del medesimo art. 17 non sarebbero utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere "finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica".

9.1. La questione è fondata, sotto entrambi i profili di censura.

Modificando la originaria copertura degli oneri stabiliti dai cc. 1 e 2 dell'art. 3 l. reg. Siciliana n. 13/2022, ambedue le previsioni impugnate vi provvedono ora "mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026", costituite da ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale e corrispondenti, come riconosciuto dalla Regione Siciliana nell'atto di costituzione, all'incremento della iniziale previsione di competenza del suddetto capitolo in forza del positivo andamento del gettito nella prima parte dell'esercizio 2022.

In tal modo le disposizioni regionali in esame si pongono in contrasto anzitutto con l'art. 17, c. 1, lett. c), l. n. 196/2009 – applicabile anche alle regioni in forza del successivo art. 19 – in base al quale la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, deve avvenire mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Nella specie, invece, difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incomprimibile nel tempo.

L'argomento della difesa regionale che, obliterando il requisito della norma statale, si limita a ritenere possibile l'utilizzo nel corso dell'esercizio finanziario delle maggiori riscossioni contestualmente registrate, risulta dunque inconfidente.

Le norme regionali contrastano anche con il c. 1-*bis* dello stesso art. 17 l. n. 196/2009, a mente del quale "[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica".

Disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione dianzi richiamata, precludendo l'utilizzo a

copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico.

Le norme regionali impugnate contrastano quindi con l'art. 81, c. 3, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo "fondamento giuridico" (sent. n. 197/2019)» (sent. n. 156/2021).

Deve, in conclusione, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, c. 1, lett. a) e b), l. reg. Siciliana n. 16/2022.

9.2. Va aggiunto che, mentre la caducazione della lett. b) riguarda l'intero c. 2 del medesimo art. 3, come ormai definitivamente sostituito rispetto alla formulazione originaria, quella della richiamata lett. a) incide solo sulla modalità di copertura prevista dal secondo periodo del c. 1 dell'art. 3 l. reg. Siciliana n. 13/2022, come modificato dalla menzionata lett. a).

In considerazione della sussistenza di una inscindibile connessione funzionale (sent. n. 279/2016, n. 68/2014 e n. 181/2013) tra le due parti della citata disposizione, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 3, c. 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole "[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000 a decorrere dall'anno 2022", della l. reg. Siciliana n. 13/2022, là dove questo stabilisce interventi onerosi ormai "insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento" (sent. n. 181/2013).

10. Resta da esaminare l'impugnativa dell'art. 12, c. 1, lett. c), l. reg. Siciliana n. 16/2022, che introduce il c. 4-*bis* nell'art. 3 della l. reg. Siciliana n. 13/2022, ai sensi del quale le somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai cc. 3 e 4 e derivanti dalla riduzione di fondi relativi al personale dell'area della dirigenza e a quello del comparto non dirigenziale, "affluiscono a beneficio del bilancio regionale e sono iscritte in un apposito capitolo del dipartimento regionale del bilancio e del tesoro, non utilizzabili ai fini della gestione della spesa (Missione 20, Programma 3)".

Ad avviso del ricorrente, in contrasto con le finalità perseguite dall'accordo sottoscritto tra lo Stato e la Regione Siciliana il 14 gennaio 2021, e quindi in violazione dell'art. 81, c. 3, Cost., la norma regionale "sottra[rebbe] di fatto" i predetti risparmi "dal concorso alla riduzione del disavanzo finanziario, generando una economia di bilancio utilizzabile in futuro con successive previsioni normative regionali".

Tali considerazioni dimostrerebbero il "carattere manifestamente contraddittorio" della previsione impugnata, in contrasto anche con gli artt. 97, c. 2, e 119, c. 1, Cost., "in punto di equilibrio dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito pubblico".

10.1. Le questioni non sono fondate.

Riferendosi espressamente alle "somme corrispondenti ai risparmi di spesa di cui ai cc. 3 e 4", il c. 4-

bis, introdotto dalla disposizione impugnata nell'art. 3 l. reg. Siciliana n. 13/2022, richiama altresì la finalità da quelle disposizioni dichiarata, ossia “di dare attuazione” agli specifici impegni assunti dalla Regione Siciliana e contenuti nell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, volti a realizzare riduzioni strutturali degli impegni di spesa correnti.

Pertanto, stabilendo che tali somme “affluiscono a beneficio del bilancio regionale”, la norma non contraddice, anzi conferma, la stabile compressione della spesa corrente disposta dai due precedenti commi “[a] decorrere dall'anno 2022”.

Le modalità di iscrizione contabile che essa prescrive si limitano dunque a dare all'entità di tali riduzioni una mera evidenza nel bilancio di previsione, rimanendo esplicitamente escluso l'utilizzo delle corrispondenti somme “ai fini della gestione della spesa”, in coerenza, peraltro, con la mera iscrizione contabile nella Missione 20, nella quale non sono consentiti impegni per spese finali.

Da ciò consegue che: la norma impugnata non comporta l'esito temuto dal ricorrente, ovvero quello di realizzare una economia di bilancio utilizzabile in futuro in violazione dell'art. 81, c. 3, Cost.; nemmeno si pone in contrasto con l'art. 97, c. 2 Cost., né reca pregiudizio all'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, c. 1, Cost.

In accordo sia con il tenore letterale del richiamato c. 4-*bis*, sia con la finalità espressa dai precedenti cc. 3 e 4, infatti, al termine dell'esercizio le somme iscritte nell'apposito capitolo della Missione 20 affluiscono definitivamente nel bilancio regionale, migliorando il risultato di amministrazione; ciò che per la Regione Siciliana equivale a ridurre l'entità del disavanzo.

P.q.m., la Corte costituzionale riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, c. 1, lett. a) e b), l. reg. Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla l. reg. 25 maggio 2022, n. 13 e alla l. reg. 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie), che modifica il c. 1, secondo periodo, e sostituisce il c. 2 dell'art. 3 della l. reg. Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, primo periodo e secondo periodo, quest'ultimo limitatamente alle parole “[a]lla conseguente copertura dell'onere, pari ad euro 1.600.000 a decorrere dall'anno 2022,” della l. reg. Siciliana n. 13/2022;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, cc. 1 e 2, l. reg. Siciliana n. 13/2022, nella formulazione originaria, promosse, in

riferimento agli artt. 81, 97, 117, c. 3, e 119 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48/2022;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 50, l. reg. Siciliana n. 13/2022, promossa, in riferimento all'art. 81, c. 3, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48/2022;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, c. 1, lett. c), l. reg. Siciliana n. 16/2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, c. 3, 97, c. 2, e 119, c. 1, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 78/2022;

6) dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, c. 14, l. reg. Siciliana n. 13/2022, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48/2022;

7) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 5, e dell'intero testo della l. reg. Siciliana n. 13/2022, promossa, in riferimento all'art. 81, c. 3, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 48/2022.

Le maggiori entrate ed il vincolo di finalizzazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica

La sentenza in commento, al di là dei numerosi profili di censura presi in esame dalla Consulta, induce ad una riflessione in ordine all'utilizzo delle maggiori entrate per la copertura finanziaria di disposizioni normative a carattere oneroso.

In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, c. 1, lett. a) e b) l. reg. Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 che modificando l'originaria copertura degli oneri stabiliti dai cc. 1 e 2 dell'art. 3 l. reg. Siciliana n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), vi provvedeva “mediante utilizzo delle maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1026”, in palese violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, c. 3, Cost., come specificato dalla l. n. 196/2009.

Prima di ripercorrere il percorso motivazionale seguito dalla Consulta occorre soffermarsi sul principio di copertura finanziaria.

Come è noto, gli artt. 81, 97 e 119 della Carta costituzionale delineano la cosiddetta “Costituzione finanziaria”, alla quale sono chiamati ad uniformarsi non solo le amministrazioni statali, ma tutte le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali.

L'architettura del regime di contabilità pubblica è costituito dal c. 3 dell'art. 81, Cost., il quale contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”.

Il principio di copertura costituisce un presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo

dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla l. Cost. 20 aprile 2012, n. 1 attraverso la responsabilizzazione delle assemblee legislative nei confronti delle destinazioni e dell'impiego delle risorse di bilancio. Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura.

In questa prospettiva, il principio di copertura di cui all'art. 81 Cost. non può essere limitato allo Stato, ma è esteso alle Regioni a statuto ordinario e alle Autonomie speciali (cfr. Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), anch'esse tenute a contribuire, in virtù del richiamo contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali (Corte conti, Sez. autonomie, n. 10/2013, cit.). Infatti, l'art. 19 della legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196 prevede che: "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali". Il c. 2 del medesimo articolo chiarisce, altresì, che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto: "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".

L'espresso richiamo all'art. 17 della legge di contabilità dello Stato è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi dei bilanci in corso o di quelli futuri.

Il principio di tassatività dei mezzi di copertura, fissato dal c. 1 del citato art. 17, è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e, pertanto, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dalla legge di contabilità dello Stato, così come modificata dalla l. n. 163/2016. In dettaglio le tipologie di copertura debbono realizzarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18 (l. n. 196/2009, cit.), restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti

dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei ministeri;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Si tratta, a ben vedere, di mezzi di copertura che possono essere distinti tra "interni", poiché già contenuti nel bilancio (fondi speciali, modifica o soppressione di parametri che regolano l'evoluzione della spesa, riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa) ed "esterni", in quanto riguardanti risorse aggiuntive non già comprese nel bilancio.

Riguardo alla prima tipologia, fermo restando che rientra nella discrezionalità dell'ente la scelta del mezzo di copertura nell'ambito di quelli previsti dalla legge, è stato osservato che "nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza" (Sez. autonomie n. 8/2021).

La seconda tipologia è rappresentata da nuove o maggiori entrate: in tali casi va ribadita la necessità che le previsioni di nuove entrate siano basate su stime e quantificazioni credibili ed accurate (che dovrebbero emergere dalla relazione tecnica), al fine di garantire che la copertura sia affidabile e idonea a fare fronte agli oneri previsti dalla legge di spesa. In ogni caso, il legislatore, all'art. 17, c. 1, lett. c), espressamente esclude la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, mentre il successivo c. 1-bis prevede che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate, essendo finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Ed è proprio in relazione a queste regole che le disposizioni impugnate sono risultate illegittime:

- per un verso, infatti, ricorrendo a entrate dipendenti dall'andamento del gettito, "correlato a future variabili dei mercati finanziari", contrastano con l'art. 17, c. 1, lett. c), poiché "difettano modifiche sostanziali della legislazione, per cui le maggiori entrate

considerate dalle norme regionali impugnate non rappresentano coperture stabili e si rivelano inidonee a garantire la copertura dei correlati oneri derivanti dalle spese di personale, di natura strutturale e incomprimibile nel tempo”;

- per altro verso le stesse risorse, inoltre, consistendo in maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, in forza del c. 1-*bis* del medesimo art. 17, non sono utilizzabili per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, dovendo essere “finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”.

Su quest’ultimo aspetto la Consulta ribadisce che: “disciplinando la destinazione del cosiddetto extraggettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell’altra disposizione dianzi richiamata [l’art. 17, c. 1, lett. c)], precludendo l’utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico”.

Si rammenta che le disposizioni di cui al c. 1-*bis* dell’art. 17 l. n. 196/2009 sono state introdotte dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, al fine di adeguare la normativa alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. La predetta disciplina risponde, pertanto, ad un approccio di prudenza nella gestione finanziaria ed è volta ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con il dettato costituzionale (art. 81) e con i vincoli posti dall’ordinamento dell’Ue (con specifico riguardo al contenimento del deficit e del debito pubblico).

Ponendo la questione su un piano generale, al di là della fattispecie in esame, caratterizzata per di più dalla destinazione di entrate incerte a copertura di spese strutturali (come quelle per il personale), ci si può interrogare sulla attualità di tale vincolo di destinazione o ancora sulla sua validità in caso, ad esempio, di maggiore entrata una tantum (magari già accertata e riscossa) utilizzata a copertura di una equivalente spesa una tantum.

Si può riflettere, inoltre, sullo stesso sistema di costruzione delle previsioni del bilancio, con particolare riferimento alle entrate regionali le cui stime definitive (aggiornate) di parte delle entrate correnti (fiscali, tributi regionali) vengono comunicate dal Mef durante l’esercizio di competenza, dopo l’approvazione del relativo bilancio di previsione pluriennale. Per le predette entrate, la previsione iniziale iscritta nel medesimo bilancio (con un valore quasi sempre minore del dato definitivo, per il principio della prudenza) è spesso soggetta ad adeguamenti migliorativi durante l’esercizio. Al riguardo, se si dovesse applicare rigidamente la disciplina di cui al richiamato c. 1-*bis* dell’art. 17 l. n. 196/2009, alle regioni sarebbe precluso l’utilizzo di (maggiori, ma che di fatto, non lo sono, in quanto frutto di adeguamenti in corso d’anno di in-

troiti fiscali di competenza) entrate correnti (tributarie) per la copertura di spese correnti, finanche per il finanziamento delle funzioni regionali fondamentali, anche in considerazione del fatto che il bilancio è fondato su previsioni (ragionevoli) e non su certezze e pertanto il sistema delle iscrizioni provvisorie non contrasta con l’art. 81 Cost.

In conclusione, la Consulta con la pronuncia in esame, pur avendo ribadito dei principi cardine in materia di contabilità pubblica, suscita ulteriori riflessioni sulla validità di vincoli normativi all’utilizzo di maggiori entrate da parte legislatore regionale.

SILVIA CALZETTA

89 – Corte costituzionale, sentenza 8 maggio 2023; Pres. Sciarra, Rel. Antonini; Corte conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana c. Regione Siciliana.

Corte dei conti – Sezioni regionali di controllo – Contratti collettivi – Procedimento di certificazione della compatibilità dei costi con gli strumenti di programmazione e bilancio – Legittimazione a sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale – Sussiste.

Cost., artt. 81, 97, c. 1, 119, c. 1; l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d’indipendenza della Corte costituzionale, art. 1; l. 11 marzo 1953, n. 87, norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, art. 23.

Ai limitati fini dell’art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dell’art. 23 l. n. 87/1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell’ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. (1)

Considerato in diritto – 1. Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 22), la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, c. 3, e 97, c. 1, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, c. 2, secondo periodo, l. reg. Siciliana n. 24/2021.

Il suddetto art. 4, c. 1, ai fini dell’adeguamento del “fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale [...]”, autorizza “l’ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il

(1) Segue la nota di G. Natali, *Un’ulteriore tappa nel percorso di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici a quo.*

triennio 2021-2023”. Al c. 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, dispone, al secondo periodo, che per “gli esercizi successivi l’entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni”.

2. Secondo il rimettente, quest’ultima previsione contrasterebbe con l’art. 81, c. 3, Cost., disattendendo l’art. 38, c. 1, d.lgs. n. 118/2011 e l’art. 30, c. 6, l. n. 196/2009.

Tali disposizioni, infatti, consentirebbero di rinviare alla determinazione annuale con legge di bilancio solo la quantificazione delle spese diverse da quelle – che verrebbero in rilievo nella specie – continuative e obbligatorie, per le quali sarebbe invece necessario sia provvedere alla loro quantificazione annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia indicare, per gli esercizi successivi, l’ammontare dell’onere a regime da esse derivante.

Dalla violazione dell’art. 81, c. 3, Cost. discenderebbe la lesione anche del “correlato e interdipendente principio dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria” di cui all’art. 97, c. 1, Cost.

3. La Regione Siciliana ha sollevato in limine eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione del rimettente a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

L’eccezione – il cui esame è logicamente preliminare (ord. n. 53/2022 e n. 64/2017) alle valutazioni di questa Corte in ordine all’incidenza sulle questioni dello *ius superveniens*, di cui si darà conto al punto 7 – è priva di fondamento.

4. La valutazione in ordine alla legittimazione del rimettente rende opportuno approfondire le modalità di svolgimento del procedimento, attribuito alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di certificazione della compatibilità dei costi, derivanti dall’ipotesi di Ccrl, con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana.

4.1. Va innanzitutto precisato che tale certificazione è stata introdotta, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall’art. 4 del 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), che ha sostituito l’art. 51 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’art. 2 l. 23 ottobre 1992, n. 421).

Nell’art. 51 così novellato, i cc. da 4 a 7 hanno disciplinato la certificazione della Corte dei conti, che è venuta a sostituire il precedente controllo preventivo di legittimità e di compatibilità economica dell’autorizzazione governativa alla sottoscrizione del contratto collettivo.

Queste norme sono state poi trasfuse, inizialmente, nei cc. da 4 a 7 dell’art. 47 d.lgs. n. 165/2001 e, da ul-

timo, dopo reiterate modifiche, nel nuovo testo dei cc. da 5 a 7 del medesimo art. 47 (come sostituito dell’art. 59 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante “Attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”).

Con riguardo alla contrattazione collettiva regionale della Regione Siciliana, la certificazione in discorso è stata disciplinata dai cc. da 7 a 9 dell’art. 27 l. reg. Siciliana n. 10/2000, come sostituiti dall’art. 29 l. reg. Siciliana n. 17/2004.

I suddetti commi richiamano la disciplina statale, limitandosi a contestualizzarla all’ordinamento regionale (in sostanza sostituendo i riferimenti ivi contenuti alle istituzioni statali coinvolte nel procedimento di certificazione con quelli alle relative istituzioni regionali).

4.2. Il controllo affidato da tali norme alla Corte dei conti in sede di certificazione investe, da un lato, l’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali – cioè, la congruità della stima dei costi operata dall’Aran – e, dall’altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

A quest’ultimo fine, il giudice contabile opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio (*ex plurimis*, Corte conti, Sez. riun. contr., 3 gennaio 2020, n. 1, e Sez. contr. reg. Siciliana, 26 marzo 2019, n. 76).

4.3. È pur vero, quindi, che il procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio dei costi derivanti dall’ipotesi di contratto collettivo ha carattere bifasico, in quanto verte, come osservato dalla difesa regionale, anche sull’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, ma è dirimente considerare che tale preliminare valutazione è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo.

Il procedimento in oggetto assume quindi una funzione di garanzia dell’ordinamento, in quanto riconducibile a un “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo” (n. 384/1991)» (n. 18/2019), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico.

Ne consegue che, in assenza della possibilità di adire questa Corte, paradossalmente il giudice contabile si troverebbe costretto, come giustamente rileva il rimettente, a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità costituzionale.

4.4. Nel corso del procedimento in esame, come ancora rileva l’ordinanza di remissione, anche in considerazione dei tempi brevi in cui è previsto sia espletato il controllo (15 giorni, ai sensi del c. 5 del citato

art. 47, “decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente”), emergono profili istruttori e partecipativi, ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme), come del resto emerge dall’interpretazione del diritto vivente della Corte dei conti (*ex plurimis*, Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, 16 marzo 2022, n. 28, e Sez. riun. contr., 23 novembre 2015, n. 17).

4.5. L’esito del controllo in parola è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere “positiva” o “non positiva”.

In quest’ultimo caso, esso preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l’ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente.

Tale effetto inibitorio è stato espressamente stabilito, modificando la precedente disciplina dell’art. 47 d.lgs. n. 165/2001, dall’art. 67, c. 7, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

Va precisato che tale disposizione è applicabile anche alla certificazione della contrattazione collettiva regionale siciliana, per effetto del rinvio alla disciplina statale operata, per quanto qui rileva, dall’art. 27, c. 8, l. reg. Siciliana n. 10/2000. Tale rinvio deve infatti ritenersi dinamico, alla luce dell’evidente intento del legislatore regionale che, come si è detto, si è in sostanza limitato a adeguare il proprio ordinamento alla disciplina statale; dal che consegue l’abrogazione tacita per incompatibilità del successivo c. 9 del citato art. 27 che, in conformità all’art. 47 d.lgs. n. 165/2001 nella formulazione vigente al momento della sua adozione, non prevedeva il suddetto esito preclusivo.

4.6. L’introduzione dell’espresso effetto impeditivo alla sottoscrizione ha modificato profondamente le caratteristiche del procedimento in questione, il cui esito è divenuto, quindi, suscettibile di incidere in via definitiva sulle situazioni soggettive dei soggetti sottoposti al controllo.

L’attività applicativa della legge da parte del giudice contabile appare pertanto caratterizzata da entrambi i requisiti dell’obiettività e della definitività, “nel senso dell’idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato (*ex plurimis*: sent. n. 164/2008; n. 387/1996; ord. n. 6/2008)” (sent. n. 47/2011).

4.7. Tale esito del procedimento di certificazione risulta coerente anche con l’eventuale ricorribilità davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, venendo in rilievo l’“orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l’esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all’art.

103, c. 2, Cost., ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle [medesime] Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall’ordinamento” (Cass., S.U., 8 novembre 2016, n. 22645).

Va considerata, infatti, la prospettiva sollecitata da questa Corte, quando ha rimarcato l’esigenza del rispetto della garanzia della tutela “assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost.” (n. 39/2014), riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati (prospettiva di recente ribadita, con specifico riferimento al giudizio di parificazione, nella sent. n. 184/2022).

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, del resto, hanno costantemente confermato questo orientamento, qualificando l’art. 11, c. 6, lett. e), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (c.g.c., adottato ai sensi dell’art. 20 l. 7 agosto 2015, n. 124), come “una clausola ricognitiva elastica di fattispecie riconducibili alla materia della contabilità pubblica e oggetto di cognizione, in sede di controllo, da parte delle articolazioni regionali della Corte dei conti” (Corte conti, Sez. riun. giur., spec. comp., 15 dicembre 2017, n. 44); hanno conseguentemente ritenuto «ammissibile, in base ad essa, l’impugnazione di deliberazioni delle sezioni regionali di controllo non riconducibili alle categorie individuate puntualmente dalle altre previsioni dell’art. 11 e, segnatamente, dalle lett. a) e d) (Corte conti, Sez. riun., spec. comp., 20 febbraio 2018, n. 7), purché rientranti nella “materia della contabilità pubblica”» (Corte dei conti, Sez. riun. giur., spec. comp., 22 maggio 2019, n. 16).

5. È alla luce delle descritte caratteristiche del procedimento in questione – essendo indiscusso il requisito soggettivo (*ex plurimis*, n. 226/1976) – che deve essere valutato il problema pregiudiziale della legittimazione dell’odierno rimettente, nell’ambito dello stesso, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, ai sensi dell’art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dell’art. 23 l. n. 87/1953.

A tal fine va considerato che questa Corte, fin dalla sent. n. 226/1976, ha affermato che, se il procedimento davanti alla sezione di controllo – in quel caso relativo alla registrazione degli atti governativi – “non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell’art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dell’art. 23 l. n. 87/1953”, la funzione svolta dalla Corte dei conti in quella sede “è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa”.

Infatti, il giudice contabile potrebbe essere costretto, “in pratica, a rifiutare il visto quando l’atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell’una e nell’altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova

un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (ancora, sent. n. 226/1976).

Detti criteri, più recentemente, sono stati ribaditi e attualizzati, determinando un progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile nell’adire questa Corte.

Questo è avvenuto, in particolare, con riguardo agli incidenti di legittimità costituzionale sollevati nell’ambito:

a) del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (n. 196/2018 e n. 181/2015);

b) del controllo sull’attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (n. 80/2021 e n. 18/2019);

c) del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (n. 157/2020), ricondotto anch’esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità (nn. 40 e 39/2014, n. 60/2013).

6. A fondamento di questo articolato processo di estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo*, sin dall’inizio, ha indubbiamente militato anche la specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica e, quindi, “sul piano sostanziale, [...] l’esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte” (n. 226/1976 e, nello stesso senso, n. 80/2021).

Tale esigenza, rispetto al tempo delle prime sentenze di questa Corte, è divenuta certamente più stringente a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e, correlativamente, sul piano nazionale, dell’introduzione nella Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio, realizzata attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost. per effetto della l. cost., 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Ciò che ha condotto questa Corte a precisare l’opportunità che, quando l’accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, anche per la complessità delle questioni, “come accade in relazione ai profili attinenti all’osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio”, i meccanismi di accesso del giudice contabile “debbono essere arricchiti” (n. 18/2019).

La Corte dei conti, in ragione della peculiare natura dei suoi compiti e in particolare delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche ad essa attribuite dall’art. 100, c. 2, Cost., è stata, pertanto, riconosciuta come giudice competente a introdurre al vaglio di questa Corte quei profili, e ciò soprattutto con riguardo all’esigenza di assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare “territori di rischio” per la finanza pubblica.

7. In questa prospettiva assume quindi rilievo la circostanza che il procedimento in oggetto risulta particolarmente funzionale a “prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio (nn. 266 e 60/2013)” (n. 39/2014).

Come precisa il rimettente, infatti, “una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d’ufficio) un incidente di costituzionalità”.

8. In forza di tali considerazioni, va disattesa l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione.

L’esigenza di fugare zone d’ombra nel controllo di legittimità costituzionale, “afferzata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni” (n. 196/2018), nel particolare caso di cui qui si discute.

Ai limitati fini dell’art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell’art. 23 della l. n. 87/1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell’ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari.

Del resto, come si è visto, il procedimento in esame presenta un insieme di caratteristiche che appaiono sostanzialmente in linea con le più recenti decisioni di questa Corte che hanno legittimato il giudice contabile a sollevare questioni di legittimità costituzionale in altre sedi.

9. Una volta disattesa l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione e riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti, l’esame del merito delle questioni sollevate, tuttavia, è precluso per una diversa ragione.

Successivamente al deposito dell’ordinanza di rimessione, infatti, è intervenuto l’art. 15, c. 1, l. reg. Siciliana, 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), che ha abrogato l’art. 4 della l. reg. Siciliana n. 24/2021, peraltro disponendo all’art. 19, c. 2, che le “disposizioni della presente legge si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dall’1 gennaio 2022”.

Alla luce del mutato quadro normativo va quindi disposta la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate.

P.q.m., la Corte costituzionale, ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

Un'ulteriore tappa nel percorso di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici *a quo*

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *L'ampliamento delle funzioni intestate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e il progressivo riconoscimento della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale.* – 3. *L'ordinanza di rimessione della Sezione di controllo Siciliana e la sentenza n. 89 del 2023.* – 4. *Conclusioni.*

1. *Premessa*

Con la sent. n. 89 dell'8 maggio 2023 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'ambito del procedimento relativo alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost.

A tale esito il giudice delle leggi è pervenuto su sollecitazione della Sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti che – nell'ambito del procedimento di certificazione della compatibilità dei costi derivanti da un'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (c.c.r.l.) con gli strumenti di programmazione e bilancio della Regione Siciliana – ha dubitato della legittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale relativa alla copertura delle spese in questione.

Il presente contributo intende passare in rassegna le tappe del percorso che, dagli anni '60 del secolo scorso, hanno condotto la Corte costituzionale a individuare le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quale giudice *a quo*, per poi soffermarsi sulla pronuncia in esame e trarre alcune prime conclusioni.

2. *L'ampliamento delle funzioni intestate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e il progressivo riconoscimento della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale*

Come noto, nella trama costituzionale la Corte dei conti gode di una “doppia investitura”, che le deriva dalla centralità del ruolo di garante della corretta gestione delle pubbliche risorse: la Corte, da un lato, è inserita tra le magistrature speciali con “giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge” (art. 103, c. 2, Cost.); dall'altro, è contemplata tra gli organi ausiliari del governo, con il compito di esercitare “il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato”, partecipare “nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria” nonché riferire “direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito” (art. 100, c. 2, Cost.).

Nel tempo le funzioni di controllo della Corte dei conti sono state interessate da un processo di ampliamento di tipo soggettivo e oggettivo, le cui origini

possono essere individuate in tre fattori: *i*) l'erompere del *policentrismo istituzionale*, con il connesso superamento della dimensione stato-centrica dei controlli e l'assoggettamento a questi ultimi delle entità sub-statali; *ii*) l'*evoluzione della nozione di legalità* (da formale a sostanziale), con l'affiancamento al tradizionale controllo preventivo di legittimità del controllo sulla gestione; *iii*) l'affermazione dei *vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, che ha dato la stura ai controlli c.d. di legalità/regolarità finanziaria nei confronti degli enti territoriali e di quelli del Servizio sanitario nazionale, originariamente disegnati in chiave collaborativa (art. 1, c. 167 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266) (1) e successivamente ripensati – nel quadro della crisi dei debiti sovrani (trattati *Fiscal compact* e Esm) e della costituzionalizzazione dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1; l. 24 dicembre 2012, n. 243) – in chiave cogente e interdittiva della capacità di spesa (art. 3, c. 1, lett. e), d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, che ha inseri-

(1) La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131 (“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 1, cc. da 166 a 172, l. n. 266/2005 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006”) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida.

Nella l. n. 266/2005, le misure correttive che la Corte dei conti può imporre si collocano ancora in una dimensione di valorizzazione dell'autonomia degli enti controllati (“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al c. 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del Patto di stabilità interno”: c. 168, poi abrogato dal d.l. n. 174/2012).

Secondo Corte cost. n. 179/2007, il controllo *ex l. n. 266/2005* ha natura collaborativa, posto che “si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie: c'è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso. Né può dirsi che la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso”.

to l'art. 148-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Tuel) (2) (3).

Nel disciplinare (in attuazione dell'art. 137, c. 1., Cost.), condizioni, forme e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, l'art. 1 l. cost. n. 1/1948 ha previsto che “La questione d'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione” (4).

(2) In base all'art. 148-*bis*, c. 3, Tuel, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilanci; qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, “è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

Cfr. Corte cost. n. 40/2014, secondo cui “I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, cc. 166 ss., l. n. 266/2005 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* Tuel – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sent. n. 60/2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”.

In argomento v. B. Caravita di Toritto, E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in <www.federalismi.it>, 19 marzo 2014; G. D'Auria, *Dai controlli «ausiliari» ai controlli «imperativi» e «cogenti» della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, 2674 ss.; P. Santoro, *Il controllo cogente sugli equilibri di bilancio delle autonomie locali*, in <www.giustamm.it>, 2014, n. 4.

(3) Per una ricostruzione dell'evoluzione dei controlli del giudice contabile v. F. Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in questa *Rivista*, 2020, 2, 56 ss.; T. Tessaro (a cura di), *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2018; A. Carosi, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 15 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci delle autonomie territoriali*, in questa *Rivista*, 2016, 3-4, 462 ss.

(4) Accanto al giudizio in via incidentale, promovibile da un giudice nell'ambito di un giudizio, l'ordinamento contempla il giudizio in via principale (o d'azione), attivabile quando il Governo ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione o quando la regione ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra regione leda

Inoltre, in base all'art. 23 l. n. 87/1953, attuativo dell'art. 137, c. 2, Cost (“Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte”), la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata da una delle parti o dal pubblico ministero “Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale” (c. 1) ovvero “di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio” (c. 2).

In definitiva, l'attivazione dell'incidente di costituzionalità postula la ricorrenza di due presupposti, uno di tipo oggettivo e uno di tipo soggettivo: l'esistenza di un *giudizio* davanti a un'autorità giurisdizionale.

In relazione al primo dei citati presupposti si è posta la questione se, con riferimento all'esercizio delle attribuzioni di controllo da parte della Corte dei conti, possa ritenersi integrato un *giudizio*; questione affrontata e risolta positivamente dal giudice delle leggi in relazione a diverse fattispecie.

Con le sent. n. 165/1963, n. 121/1966, nn. 142 e 143/1968 la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del *giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato (al pari di quello relativo ai rendiconti delle Regioni ad autonomia speciale)*, pur essendo detto giudizio regolato nel cap. IV r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (t.u. delle leggi sulla Corte dei conti) e non nel capitolo successivo, concernente le “attribuzioni giurisdizionali” della Corte, e in ordine a esso l'art. 40 del medesimo t.u. limitandosi a richiamare “le formalità della sua giurisdizione contenziosa”: con l'avvertenza, peraltro, che, in questa sede, la Corte dei conti “non applica le leggi sostanziali di spesa riflettendosi nei capitoli del bilancio, e neppure applica la legge di approvazione del bilancio”, avendole “già applicate in corso di esercizio, operando il riscontro di legittimità sui singoli atti soggetti al suo controllo” (onde la inammissibilità per irrilevanza di questioni relative sia alle prime che alla seconda: sent. n. 142/1968).

Con la sent. n. 226/1976 la Corte costituzionale ha poi riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità nell'ambito del *controllo preventivo di legittimità*.

A favore di tale soluzione sono stati valorizzati molteplici indici normativi e ragioni sostanziali.

In primo luogo, “Anche se il procedimento svolgessesi davanti alla sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 l. n. 87/1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di

la sua sfera di competenza (art. 127 Cost. e art. 2 l. cost. n. 1/1948).

qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato.

Composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, c. 2, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10 l. 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, c. 2, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”.

Inoltre, “non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. Intanto, un contrasto di valutazioni sussiste tra l'autorità che ebbe ad emanare l'atto ed il magistrato che assolve la funzione di controllo nella fase istruttoria; sicché ove il consigliere delegato non ritenga di apporre il visto, provoca il deferimento della pronuncia alla sezione di controllo. Di tale deferimento [...] viene data alle amministrazioni interessate, come pure a quella del Tesoro per quanto la riguarda, comunicazione scritta almeno otto giorni prima della seduta fissata per la discussione, con avviso che possono presentare deduzioni e farsi rappresentare davanti alla sezione da funzionari aventi un determinato grado. In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. Infine, la deliberazione della sezione dev'essere “sobriamente motivata”, depositata in segreteria non oltre il trentesimo giorno successivo a quello in cui è stata adottata e comunicata in copia “senza indugio” alle amministrazioni interessate ed a quella del Tesoro [...], e rimane inoltre a disposizione di chiunque voglia prenderne visione”.

Infine, “sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte” (5).

(5) Tra i numerosi commenti alla sent. n. 226/1976 cfr. G. Amato, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 12, 1985 ss.; R. Chieppa, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*, *ivi*, 2010 ss.; S. Pergameno, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di*

La successiva sent. n. 384/1991, parimenti resa su ordinanza di rimessione adottata dalla Corte dei conti nell'ambito del “giudizio sull'ammissione al visto ed alla registrazione” di un decreto ministeriale, ha evidenziato che “È proprio in relazione a queste ipotesi che la Corte ha auspicato (sent. n. 406/1989) che quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie” (6).

Muovendo dall'estensione alle regioni a statuto ordinario – a opera del d.l. n. 174/2012 (art. 1, c. 5) – dell'istituto della parifica del rendiconto e della conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale, la sent. n. 181/2015 ha riconosciuto la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a promuovere l'incidente di costituzionalità nell'ambito del *giudizio di parifica del rendiconto generale delle regioni ordinarie*.

Secondo la Consulta, “ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché «Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sent. n. 226/1976)” (7).

La successiva sent. n. 89/2017 ha poi così sintetizzato le condizioni per le quali è stata ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti: “a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118/2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che

legittimità costituzionale, *ivi*, 2031 ss.; A. Bennati, *Il controllo della Corte dei conti sugli atti del governo e la sent. della Corte cost. n. 226/1976*, in *Cons. Stato*, 1979, 347 ss.

(6) Sulla sent. n. 384/1991 V. Onida, *Legittimazione della Corte dei conti limitata “per parametro” o per conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 6, 4167 ss.; G. Salerno, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica*, in *Giur. it.*, 1992, 3, 405 ss.

(7) In tema v. C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in questa *Rivista*, 2016, 3-4, 505 ss.

compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sent. n. 40/2014); b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, c. 12, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3), d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – “è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267”; c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parificazione esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parificazione. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante “T.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”; artt. 53 ss. del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, recante “Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti”, ora sostituiti dagli artt. 172 ss. dell'all. 1 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante “Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124”). In definitiva, anche nel procedimento di parificazione “è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte” (sent. n. 226/1976) (8).

(8) Per un commento v. G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in questa *Rivista*, 2017, 1-2, 739 ss.; G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidenti di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 2, 357 ss.; R. Scalia, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni*,

L'orientamento espresso con le sent. n. 181/2015 e n. 89/2017 è stato confermato dalla sent. n. 196/2018.

In coerenza con i criteri individuati a partire dalla sent. n. 226/1976, la sent. n. 18/2019 ha dato risposta affermativa al problema della legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di *controllo semestrale sull'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale* (9).

In tale occasione, la Consulta ha osservato che la disciplina del sindacato sui bilanci degli enti territoriali, ascrivibile alla categoria del controllo di legittimità, “risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, c.1, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, c. 6, lett. a ed e, e 172 ss. d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

dopo il 2012. *Gli orientamenti della Corte Costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 11 aprile 2018.

(9) Gli artt. 243-*bis* ss. Tuel, introdotti dal d.l. n. 174/2012, hanno disciplinato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevedendone l'accesso per i comuni e le province per i quali, “anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate” (art. 243-*bis*, c. 1, Tuel). All'esito della valutazione istruttoria da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno, la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio; in caso di approvazione, “la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-*bis*, c. 6, lett. a), apposita pronuncia” (art. 243-*quater*, c. 3).

Peraltro, “il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale. Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l’accertamento effettuato nell’esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del Procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l’unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell’amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo”.

Dunque, secondo la Consulta, “in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sent. n. 226/1976 di questa Corte per sollevare l’incidente di costituzionalità nell’esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all’esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana” (10).

Con la successiva sentenza n. 80/2021 la Corte ha ampliato la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare incidente di legittimità costituzionale nell’ambito della procedura in esame, riconoscendola anche nella fase di *esame della congruenza del piano di riequilibrio* (11).

Da ultimo, la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione a sollevare questione di legittimità da

(10) Tra i numerosi commenti alla sent. n. 18/2019 cfr. G. D’Auria, *Nuove opportunità di accesso della Corte dei conti (nell’esercizio delle funzioni di controllo) al giudizio incidentale di costituzionalità: purché il controllo...diventi giurisdizione*, in *Foro it.*, 2020, I, 108 ss.; C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in questa *Rivista*, 2019, 1, 220 ss.; F.S. Marini, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, *ibidem*, 2, 5 ss.; P. Santoro, *L’accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanziari*, in <www.contabilità-pubblica.it>, 2019, 1-2; S. Staiano, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull’accesso ai giudizi costituzionali*, in <www.federalismi.it>, 3 luglio 2019.

(11) In argomento v. A. Carosi, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giur. cost.*, 2021, 3, 1431 ss.; C. Forte, M. Pieroni, *Ancora a margine sulla sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale*, in <www.contabilità-pubblica.it>, 2021, 4-5-6.

parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in occasione del *controllo sui bilanci delle Aziende sanitarie locali* (Asl).

La Corte ha tra l’altro osservato che «il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sent. n. 40/2014 e n. 60/2013). Il connotato di legittimità-regolarità di tali controlli – quando la Corte dei conti deve applicare disposizioni di legge o aventi forza di legge – viene peraltro assimilato, ai fini dell’impulso al sindacato di legittimità costituzionale, all’attività giurisdizionale. Infatti, le relative pronunce interdittive della spesa attribuite alla magistratura contabile, quando sussista una lesione al principio di equilibrio del bilancio o agli altri parametri costituzionali di natura finanziaria, incidono sulle situazioni soggettive degli enti sottoposti al controllo e possono colpire incidentalmente anche altri soggetti, sicché, in conformità al principio sancito dalla sent. n. 39/2014 per cui, laddove le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti incidano su dette posizioni soggettive, deve essere riconosciuta ai soggetti controllati “la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall’ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, espressamente qualificate come principi supremi dell’ordinamento”» (12).

3. L’ordinanza di rimessione della Sezione di controllo Siciliana e la sentenza n. 89 del 2023

Nel dicembre 2021 l’Aran Sicilia ha trasmesso alla locale sezione di controllo della Corte dei conti l’ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (c.c.r.l.) dell’area dirigenza della Regione Siciliana e degli enti per il triennio normativo ed economico 2016-2018, ai fini della prescritta certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della regione.

Nel febbraio 2022 la Sezione di controllo Siciliana (ord. n. 13/2022/Ccr) ha sollevato questione di legittimità dell’art. 4 l. reg. Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, in riferimento agli artt. 81, c. 3, e 97, c. 1, Cost. (13).

(12) G. D’Auria, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di “sana gestione” è ... fuori dal gioco)*, in *Giur. cost.*, 2020, 4, 2227 ss.

(13) Il suddetto art. 4, al c. 1, autorizzava “l’ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023” ai fini dell’adeguamento del «Fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale; al c. 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, disponeva, al secondo periodo, che per “gli esercizi successivi l’entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni”.

Secondo la sezione, rinviando alla legge di bilancio, per gli esercizi successivi al 2023, la determinazione dell’entità dello

Nell'argomentare la propria legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità alla luce dei requisiti contemplati dall'art. 1 l. cost. n. 1/1948 e dall'art. 23 della l. n. 87/1953, la Sezione Siciliana ha osservato, quanto al profilo soggettivo, che le sezioni di controllo della Corte dei conti sono qualificabili a tutti gli effetti come "giudici", essendo composte da magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, c. 2, Cost.) che effettuano, anche quando esercitano le funzioni di certificazione in esame, una verifica in posizione di terzietà.

Con riferimento al profilo oggettivo, la sezione ha evidenziato che:

la certificazione è prevista, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall'art. 47 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e, con specifico riferimento alla contrattazione collettiva regionale, dall'art. 27 l. reg. Siciliana 15 maggio 2000, n. 10; quest'ultima norma reca una disciplina meramente ricognitiva di quella statale, alla quale rinvia, limitandosi ad adeguarla all'ordinamento regionale;

il giudizio di certificazione, tanto a livello statale quanto a livello regionale, si svolge attraverso la disamina e la valutazione di due profili: l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto; la loro compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e bilancio;

esso presenta le caratteristiche per essere qualificato come "giudizio" ai fini dell'incidente di costituzionalità, essendo connotato: *a)* dall'applicazione di parametri normativi, realizzandosi una situazione analoga a quella di un qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale) allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono; *b)* dall'esercizio di poteri decisori a contenuto interdittivo (il procedimento in questione può concludersi con una pronuncia inibitoria) e orientati all'adozione di un provvedimento idoneo ad acquisire il carattere della definitività (la decisione sulla certificazione è annoverabile fra quelle suscettibili di impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 11, c. 6, c.g.c. di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) (14); *c)* da elementi partecipativi riconducibili al contraddittorio.

stanziamiento per la spesa inerente al trattamento economico del personale, il citato art. 4, c. 2, secondo periodo, si porrebbe in contrasto con gli artt. 38, c. 1, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ("Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42") e 30, c. 6, l. 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"); disposizioni che impongono, per le leggi concernenti spese continuative e obbligatorie sia la quantificazione per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia l'indicazione dell'onere a regime. Dalla lesione dell'art. 81, c. 3, Cost. deriverebbe anche un *vulnus* al correlato principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria, enunciato dall'art. 97, c. 1, Cost.

(14) In base all'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 174/2016, "Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria

Secondo il rimettente, a favore della propria legittimazione concorrerebbe altresì l'esigenza di "evitare che settori, anche rilevanti, dell'ordinamento giuridico possano sfuggire del tutto (o quasi) al controllo di costituzionalità", atteso che "una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d'ufficio) un incidente di costituzionalità".

D'altro canto, se è vero che la sezione regionale potrebbe sollevare la questione nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, ciò determinerebbe una sequenza decisionale contraddittoria: la sezione, infatti, dovrebbe prima certificare la compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto per poi censurare le spese da essa stessa certificate.

Tali argomentazioni sono state condivise dalla sent. n. 89/2023.

Secondo la Corte costituzionale, il controllo affidato dalle norme statali e regionali alla Corte dei conti in sede di certificazione investe, da un lato, l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Tale carattere bifasico del procedimento di certificazione non indubbia la sua natura decisoria e di garanzia dell'ordinamento, in quanto la valutazione preliminare in ordine all'attendibilità della quantificazione dei costi è strumentale alla verifica di conformità alle pertinenti previsioni normative giuscontabili (legge di bilancio e leggi di assestamento e variazione del bilancio medesimo).

Inoltre, il procedimento in esame è connotato da profili istruttori e partecipativi, "ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme)".

Ancora, l'esito del controllo in parola è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere positiva o non positiva, precludendo in quest'ultimo caso alle parti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l'ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente.

giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decido in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica; c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo; f) nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge".

Pertanto, nel procedimento di certificazione in esame l'attività applicativa della legge da parte del giudice contabile appare caratterizzata da entrambi i requisiti dell'obiettività e della definitività, *id est* dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato.

Tale esito risulta coerente anche con l'eventuale ricorribilità davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte dei conti, le quali hanno qualificato l'art. 11, c. 6, lett. e), d.lgs. n. 174/2016 come una clausola ricognitiva elastica di fattispecie riconducibili alla materia della contabilità pubblica e oggetto di cognizione, in sede di controllo, da parte delle articolazioni regionali della Corte dei conti (sent. 15 dicembre 2017, n. 44) e hanno conseguentemente ritenuto ammissibile l'impugnazione di deliberazioni delle sezioni regionali di controllo non riconducibili alle categorie individuate dalle altre previsioni dell'art. 11 e, segnatamente, dalle lett. a) e d), purché rientranti nella materia della contabilità pubblica (sent. 22 maggio 2019, n. 16).

Così ricostruite le caratteristiche del procedimento di certificazione e ritenuto "indiscusso il requisito soggettivo (*ex plurimis*, sent. n. 226/1976)", la Corte ha quindi richiamato la propria giurisprudenza alla base del "progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile nell'adire questa Corte".

Secondo la Consulta, tale ampliamento si è fondato sulla specificità dei compiti della Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica e, sul piano sostanziale, nell'esigenza di "ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte" (sent. n. 226/1976 e n. 80/2021). Tale esigenza è divenuta "più stringente a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, correlativamente, sul piano nazionale, dell'introduzione nella Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, realizzata attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost. per effetto della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1".

Tutto ciò si è tradotto nel riconoscimento della Corte dei conti – in ragione della peculiare natura dei suoi compiti e in particolare delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche (art. 100, c. 2, Cost.) – come giudice competente a introdurre al vaglio della Corte costituzionale i profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, soprattutto con riguardo all'esigenza di assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare "territori di rischio" per la finanza pubblica.

A questa prospettiva è riconducibile il procedimento di certificazione in esame, funzionale a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio.

In relazione a ciò la Consulta ha concluso che "Ai limitati fini dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 87/1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi può dunque essere ricondotta a quella giurisdizionale, e quindi, in tale ambito, al giudice contabile va riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" (15).

4. Conclusioni

La sent. n. 89/2023 rappresenta l'ultima (per ora) tappa nel lungo cammino che ha condotto la Corte costituzionale a riconoscere la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in via incidentale.

Essa arricchisce un mosaico composito e appare coerente con la tesi secondo cui quella doppia investitura del giudice contabile (con attribuzioni di controllo e giurisdizionali) richiamata in apertura, lungi dal segnare una natura irriducibilmente anfibia delle sue attività, è preordinata a garantire in modo convergente e sinergico la tutela della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e degli equilibri di finanza pubblica (16).

La pronuncia sollecita riflessioni in ordine all'individuazione della portata della legittimazione in esame.

Viene in rilievo l'attribuzione relativa alla certificazione prevista dall'art. 11, c. 19, d.l. 8 agosto 2013, n. 91 (convertito con modificazioni dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112).

(15) Nonostante la riconosciuta legittimazione del giudice contabile come giudice *a quo* nell'esercizio delle funzioni di certificazione in questione, l'esame del merito delle questioni sollevate è risultato precluso dalla sopravvenuta abrogazione dell'art. 4 l. reg. n. 24/2021. Alla luce di tale mutato quadro normativo, la sentenza ha disposto la restituzione degli atti alla Sezione di controllo Siciliana per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate.

All'esito di tale rinnovato esame, con deliberazione n. 152/2023/Ccr il collegio siciliano, ritenuta la mancanza di compatibilità finanziaria ed economica degli incrementi del trattamento accessorio per il personale derivanti dell'art. 68, cc. 2, 3 e 8, dell'ipotesi di contratto, ha rilasciato certificazione non positiva relativamente alla disposizione da ultimo citata.

(16) Cfr. A. Carosi, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, cit., 49, secondo cui "Le funzioni di controllo, requirente e giudicante presentano un elemento comune di scopo: il contrasto – con modalità e poteri diversi – alla malversazione delle risorse della collettività". V. anche A. Giordano, F. Izzo, G. Natali, *La giurisprudenza contabile sui servizi pubblici locali: una lettura ai lumi dei principi*, in questa *Rivista*, 2022, 5, 48 ss., secondo cui "Il termine "giurisprudenza contabile" si presta quindi a ricomprendere i "prodotti" di entrambe le funzioni di cui è intestataria la Corte per effetto delle richiamate norme costituzionali".

Nell'introdurre misure urgenti per il risanamento delle *fondazioni lirico-sinfoniche* e il rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza, la disposizione – dopo aver previsto che il contratto aziendale di lavoro presso le ridette fondazioni si conforma alle prescrizioni del contratto nazionale di lavoro ed è sottoscritto da ciascuna fondazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative mediante sottoscrizione di un'ipotesi di accordo, da inviare alla Corte dei conti, che deve rappresentare chiaramente la quantificazione dei costi contrattuali – sancisce che “La sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, deliberando entro trenta giorni dalla ricezione, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.

L'esito della certificazione è comunicato alla fondazione, al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dell'economia e delle finanze. Se la certificazione è positiva, la fondazione è autorizzata a sottoscrivere definitivamente l'accordo. In caso di certificazione non positiva della sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo e la fondazione riapre le trattative per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, comunque sottoposta alla procedura di certificazione prevista dal presente comma. Avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo le parti interessate possono ricorrere alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228”.

L'ampia sovrapposizione della fattispecie richiamata con il procedimento di certificazione scrutinato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 89/2023 appare evidente in ragione:

- i) dell'identico carattere bifasico del controllo attribuito alla sezione regionale (attendibilità dei costi quantificati e loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio);
- ii) dell'identico contenuto dicotomico della decisione (certificazione positiva o non positiva) a cui è preordinato il procedimento;
- iii) della presenza di profili istruttori e partecipativi che, pur non espressamente previsti, ricorrono comunemente nella prassi dell'attività delle sezioni regionali di controllo investite di tale adempimento;
- iv) della possibilità, conseguente all'identica portata inibitoria della certificazione di segno negativo, di ricorrere avverso quest'ultima; possibilità oggi espressamente contemplata dal codice di giustizia contabile (art. 11, c. 6, lett. c, d.lgs. n. 174/2016).

D'altro canto, a favore della possibilità di ritenere le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti legittimate a promuovere incidente di costituzionalità nel disimpegno dell'attribuzione in esame depone l'ampia formulazione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, laddove ha sostenu-

to la riconducibilità a quella giurisdizionale della “funzione svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi”.

GIOVANNI NATALI

* * *