

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 difforni 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

* * *