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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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