



CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE

IN SEDE CONSULTIVA

nell'adunanza del 30 gennaio 2023

OGGETTO:

Parere riguardante lo *"Schema di norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, in materia di controlli della Corte dei conti"*.

Visto l'art. 100, secondo comma, Cost.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto l'art. 1 del regio decreto 9 febbraio 1939, n. 273;

Visto l'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Vista l'ordinanza n. 16 del 9 dicembre 2022, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha fissato la composizione delle Sezioni riunite in sede consultiva per l'anno 2023;

Vista la richiesta di parere della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, pervenuta con nota prot.DAR-0021044 del 15 dicembre 2022;

Visto il decreto n. 0000001 del 13 gennaio 2023, con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite in sede consultiva, per rendere il parere su quanto in oggetto;

Udito, per la Procura generale, il vice Procuratore generale della Corte dei conti dott.ssa Adelisa Corsetti;

Uditi, per l'amministrazione, il dott. Fabio Scalet, presidente della Commissione paritetica e la dott.ssa Valeria Placidi, dirigente generale della Provincia autonoma di Trento - Dipartimento affari e relazioni istituzionali;

Esaminati gli atti, uditi i relatori Pres. Marco Pieroni e Pres. Anna Luisa Carra, nominati con il citato decreto del Presidente della Corte dei conti n. 0000001/2023.

PREMESSO

1. Con nota del 14 ottobre 2022, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha trasmesso alla Corte dei conti, ai fini dell’acquisizione del parere della Corte dei conti, lo *“Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di ordinamento degli uffici regionali e provinciali e del personale addetto nonché modifiche alla normativa in materia di controlli della Corte dei conti”*.

Unitamente allo schema di Regolamento, è stata trasmessa la relazione illustrativa; la relazione tecnica recava sinteticamente quanto segue: *“La norma di attuazione proposta non presenta impatti finanziari sul bilancio dello Stato, avendo carattere esclusivamente ordinamentale”*.

2. Con decreto 26 ottobre 2022, il Presidente della Corte dei conti ha convocato le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti per l’adunanza del 15 novembre 2022 al fine di deliberare, ai sensi dell’art. 1 del r.d. 9 febbraio 1939, n.273, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n.739, sul predetto schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

3. All’adunanza del 15 novembre, sentiti i rappresentanti della commissione paritetica presenti in aula nonché il rappresentante del Pubblico Ministero, le Sezioni Riunite hanno ritenuto di poter esprimere il parere di competenza soltanto sul testo definitivamente approvato dalla Commissione paritetica in esito alla prevista attività istruttoria. Di tale decisione è stata data comunicazione all’amministrazione richiedente con nota prot. 635 del 17 novembre 2022 del servizio di supporto delle Sezioni riunite.

4. Con nota prot. DAR -0021044 del 15 dicembre 2022, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha trasmesso alla Corte dei conti, ai fini dell’acquisizione del parere della Corte dei conti, lo *“Schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, in materia di controlli della Corte dei conti”* nel testo approvato il 13 dicembre 2022.

5. Con decreto del 13 gennaio 2023, il Presidente della Corte dei conti ha convocato le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti per l’adunanza odierna al fine di deliberare, ai sensi dell’art. 1 del r.d. 9 febbraio 1939, n.273, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n.739, sul predetto schema di norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

6. All'odierna adunanza sono presenti, in rappresentanza delle amministrazioni, il dott. Fabio Scalet, Presidente della Commissione paritetica dei c.d. "dodici" e la dott.ssa Valeria Placidi, dirigente generale della Provincia autonoma di Trento - Dipartimento affari e relazioni istituzionali.

Per la Procura generale è presente il Vice Procuratore generale dott.ssa Adelisa Corsetti.

Nella relazione introduttiva, premesso l'inquadramento del contesto normativo in cui si inserisce lo schema di norme di attuazione all'odierno esame, sono sottolineati i seguenti profili in ordine ai quali l'amministrazione è chiamata a fornire chiarimenti: a) la norma contenuta nello schema proposto opera un richiamo unicamente all'art. 11, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n.59 e non anche all'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che reca la disciplina delle funzioni certificative della Corte dei conti in tema di contratti collettivi; b) il testo proposto non contiene alcun riferimento alla verifica dell'"attendibilità" dei costi quantificati; c) in caso di certificazione negativa la disposizione non sancisce il divieto di sottoscrizione del contratto.

La Procura generale rileva che il testo dell'art. 2-bis, introdotto dall'articolo unico dello schema di norme di attuazione dopo l'art. 2 del d.P.R. n. 305 del 1988, contiene una norma disallineata rispetto all'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001 in quanto, secondo la formulazione letterale, difetterebbe il divieto di sottoscrizione dell'accordo in caso di certificazione negativa della Corte con onere per le parti di procedere ad un nuovo esame ed avviare un nuovo procedimento di certificazione. La Procura generale sottolinea, altresì, che si tratta di un controllo di attendibilità e compatibilità dei costi che conduce ad un esito dicotomico (certificazione positiva o negativa) cui sono legate conseguenze giuridiche; conclude ritenendo necessario un nuovo passaggio in Commissione paritetica per prevedere un richiamo specifico all'art. 47 ovvero l'inserimento di un testo del medesimo tenore, proprio al fine di consentire un'interpretazione univoca delle norme ed evitare possibili contenziosi di rango costituzionale. Infine, la Procura generale sottolinea che la materia del lavoro pubblico contrattualizzato, rientrando nell'ordinamento civile, è attratto alla competenza esclusiva della legislazione statale, come precisato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 139 del 2019 e n. 196 del 2018.

Il Presidente della Commissione paritetica sottolinea che i riferimenti normativi contenuti nelle disposizioni di attuazione dello Statuto sono sempre relativi ai principi e non già alle norme di dettaglio e, per tale ragione, viene richiamato l'art. 11 della legge delega n. 59 del 1997 che prevede, in ordine alla disciplina delle relazioni tra Stato e province autonome che " il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli artt. 97 e 98 della Costituzione,

ai criteri direttivi di cui all'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"; tuttavia, il Presidente della Commissione precisa che le disposizioni di attuazione non intendono interferire con le norme disciplinanti le funzioni della Corte dei conti, le cui attribuzioni non sono messe in discussione, ma rispondono all'esigenza di inserire nel contesto ordinamentale di attuazione statutaria la regolazione procedurale-organizzativa anche di questa tipologia di controllo sui contratti collettivi; in tal senso, anche la verifica dell'attendibilità dei costi, rientrando nelle competenze della Corte, sarebbe implicitamente ricompresa nella funzione certificativa. In ogni caso manifesta la propria disponibilità ad affinamenti della formulazione letterale della disposizione di attuazione in conformità alle indicazioni delle Sezioni riunite.

In relazione alla mancata previsione, nello schema normativo, di una clausola impeditiva della conclusione dell'accordo contrattuale in caso di certificazione negativa, il rappresentante della Commissione precisa che - a suo modo di vedere - detta conseguenza si desume dalla previsione dell'inefficacia delle singole clausole in caso di certificazione parziale per cui, *a fortiori*, dovrebbe inferirsi l'inefficacia dell'intero accordo in caso di certificazione negativa.

La Dirigente generale della Provincia autonoma di Trento, intervenuta all'adunanza, ha precisato che la scelta di intervenire con disposizioni di attuazione si colloca nel solco della tradizione, in quanto le modifiche delle tipologie dei controlli della Corte dei conti negli anni sono state sempre inserite in detto contesto di rango costituzionale, anche laddove volte ad eliminare controlli esistenti per uniformarsi al quadro normativo statale; viene altresì sottolineato che la vaghezza delle disposizioni è dovuta alla circostanza che nelle due Province autonome gli ordinamenti del personale sono differenti e diversa è la procedura di contrattazione rispetto allo schema statale: la locuzione "iniziative necessarie per adeguare i costi ai fini della certificazione", contenuta nello schema di norme di attuazione all'odierno esame, lungi dall'intenzione di modificare la natura del controllo della Corte dei conti, consentirebbe maggiore flessibilità nell'adozione dei percorsi strutturati di contrattazione/certificazione da parte delle due province autonome, in conformità ai rispettivi ordinamenti del personale.

La Dirigente generale, infine, ha sottolineato che il tema di fondo resta l'applicabilità diretta dell'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sul territorio della Regione e delle province autonome, fermo restando che - a suo modo di vedere - la disposizione di attuazione proposta confermi il carattere inibitorio del controllo della Corte e sia sovrapponibile, nei contenuti, alla citata norma statale.

RITENUTO IN FATTO

L'articolato

1. Lo schema normativo approvato dalla Commissione dei Dodici in data 13 dicembre 2022, si compone di un unico articolo, che introduce il nuovo articolo 2-bis al d.P.R.15 luglio 1988, n. 305¹, rubricato “*Competenze della Corte dei conti in materia di contratti collettivi del personale*”.

L'articolo in esame prevede quanto segue:

ART. 1

(Modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305)

“1. Dopo l'art.2 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto” è inserito il seguente:

“Art. 2-bis

(Competenze della Corte dei conti in materia di contratti collettivi del personale)

1. Per le finalità dell'articolo 11, comma 4, lettera f), della legge 15 marzo 1997, n. 59, le sezioni di controllo della Corte dei conti aventi sede a Trento e a Bolzano certificano che la quantificazione dei costi dei contratti collettivi del personale a ordinamento regionale e provinciale sia compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio regionali o provinciali. Per ciascuna certificazione contrattuale le predette sezioni possono richiedere elementi istruttori e di valutazione ad esperti designati, con oneri a proprio carico, dalla Regione o da ciascuna Provincia autonoma, d'intesa con la competente sezione di controllo della Corte dei conti, oppure al collegio dei revisori dei conti istituito presso i medesimi enti. Decorsi 15 giorni dalla trasmissione delle ipotesi di accordo la certificazione si intende effettuata e il contratto può essere definitivamente sottoscritto.

2. In caso di certificazione non positiva le parti contrattuali assumono le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta

¹ D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 “Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto”.

definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.”

La Relazione illustrativa del provvedimento

2. La Relazione illustrativa dello schema di provvedimento all'esame precisa che "l'intervento è previsto come una proposta di modificazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n.305, con riferimento alla certificazione dei contratti collettivi da parte della Corte dei conti" e "interviene con una norma di coordinamento relativa ai poteri di controllo della Corte dei conti sulla contrattazione collettiva del personale ad ordinamento regionale e provinciale, collegandosi al modello disciplinato dalla normativa nazionale per il personale che ricade nell'ambito di applicazione diretta del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

"In particolare, la disposizione interviene con riferimento alla competenza delle sezioni di controllo a certificare che la quantificazione dei costi dei contratti collettivi del personale a ordinamento regionale e provinciale sia compatibile con gli strumenti di programmazione e di bilancio regionali e provinciali, prevedendo un termine di quindici giorni dalla trasmissione delle ipotesi di accordo per la certificazione, decorso il quale il contratto può essere sottoscritto. Si prevede inoltre che per ciascuna certificazione contrattuale le sezioni di controllo possano richiedere elementi istruttori e di valutazione a esperti designati, con oneri a proprio carico, dalla Regione o da ciascuna provincia autonoma, d'intesa con la competente sezione di controllo della Corte dei conti, oppure al collegio dei revisori dei conti istituito presso i medesimi enti. La disposizione individua altresì le conseguenze della certificazione non positiva, prevedendo la necessità che le parti contrattuali assumano le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione e sancendo la possibilità di addivenire alla sottoscrizione del contratto, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate".

Sotto il profilo tecnico, la relazione illustrativa precisa che la disposizione in esame non reca oneri né diretti né indiretti a carico del bilancio dello Stato, atteso che quelli riferiti alla nomina degli esperti sono previsti a carico della Regione o delle Province autonome.

Il quadro normativo di riferimento

3. Occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento.

3.1. Con l'art. 2, comma 1, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, il Governo della Repubblica veniva delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione.

A tal fine, il Governo veniva, tra l'altro, autorizzato a "prevedere che la legittimità e la compatibilità economica dell'autorizzazione governativa [fossero] sottoposte al controllo della Corte dei conti, che dovrà pronunciarsi entro un termine certo, decorso il quale il controllo si intende effettuato senza rilievi".

In attuazione della legge delega, l'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, disponeva che "L'autorizzazione governativa di cui al comma 1 è sottoposta al controllo della Corte dei conti, la quale ne verifica la legittimità e la compatibilità economica entro quindici giorni dalla data di ricezione, decorsi i quali il controllo si intende effettuato senza rilievi".

La successiva legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 11, comma 4, lett. f), prevedeva che "Anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge recanti principi e criteri direttivi per i decreti legislativi da emanarsi ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 ottobre 1998. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della Costituzione, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] f) prevedere che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia dall'ARAN sottoposta, limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla Corte dei conti, che può richiedere elementi istruttori e di valutazione ad un nucleo di tre esperti, designati, per ciascuna certificazione contrattuale, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro; prevedere che la Corte dei conti si pronunci entro il termine di quindici giorni, decorso il quale la certificazione si intende effettuata; prevedere che la certificazione e il testo dell'accordo siano trasmessi al comitato di settore e, nel caso di amministrazioni statali, al Governo; prevedere che, decorsi quindici giorni dalla trasmissione senza rilievi, il presidente del consiglio direttivo dell'ARAN abbia mandato di

sottoscrivere il contratto collettivo, il quale produce effetti dalla sottoscrizione definitiva; prevedere che, in ogni caso, tutte le procedure necessarie per consentire all'ARAN la sottoscrizione definitiva debbano essere completate entro il termine di quaranta giorni dalla data di sottoscrizione iniziale dell'ipotesi di accordo.”.

In attuazione della delega, il d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396, recante “Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell’art. 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59”, all’art. 4, ha sostituito l’art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, prevedendo, per quanto qui di rilievo, ai commi 4, 5 e 6, che “4. Acquisito il parere favorevole sull’ipotesi di accordo, il giorno successivo l’ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all’art. 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l’attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, e può acquisire a tal fine elementi istruttori e di valutazione da tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La designazione degli esperti, per la certificazione dei contratti collettivi delle amministrazioni delle regioni e degli enti locali, avviene previa intesa con la Conferenza Stato - Regioni e con la Conferenza Stato - Città. Gli esperti sono nominati prima che l’ipotesi di accordo sia trasmessa alla Corte dei conti. 5. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L’esito della certificazione viene comunicato dalla Corte dei conti all’ARAN, al Comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell’ARAN sottoscrive definitivamente il contratto. 6. Se la certificazione della Corte dei conti non è positiva, l’ARAN, sentito il Comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei ministri, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative.”.

L’art. 9 dello stesso decreto legislativo n. 396 del 1997, inoltre, ha disposto che “All’articolo 4, comma 3, secondo periodo del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono eliminate le parole: «le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi»”, in tal modo escludendo dall’elenco degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità proprio le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi.

La materia ha trovato poi disciplina nell’art. 47, commi 5, 6 e 7, del decreto legislativo 3 marzo 2001, n. 165 che, con riguardo al controllo della Corte dei conti, nella formulazione vigente, prevede che:

“5. Acquisito il parere favorevole sull’ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l’ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all’art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l’attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L’esito della certificazione viene comunicato dalla Corte dei conti all’ARAN, al Comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell’ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. 6. La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, tramite il capo del dipartimento della funzione pubblica di intesa con il capo del dipartimento della ragioneria generale dello Stato, nell’ambito di un elenco definito di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all’articolo 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall’ANCI, dall’UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. 7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell’ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell’ARAN, d’intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l’ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l’inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.”.

3.2. Con riguardo all’ordinamento della Provincia autonoma di Trento, inizialmente, in coerenza con la disciplina prevista dalla normativa nazionale sulla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, la l.p. 3 aprile 1997 n. 7, all’art. 60, comma 3, prevedeva che l’autorizzazione della Giunta provinciale alla sottoscrizione dei contratti collettivi fosse “sottoposta al controllo della Corte dei conti di cui all’art. 51, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 come sostituito dall’art. 18 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470.”; art. 51, comma 2, che, all’epoca, prevedeva la “verifica [del]la legittimità e [del]la compatibilità economica” della Corte dei conti sulla autorizzazione governativa ai contratti collettivi.

Con la l.p. 19 febbraio 2002, n. 1, l'art. 60, comma 3, è stato abrogato, sulla base dell'assunto che detta norma, rinviando all'art. 51, c. 2, del d.lgs. n. 29 del 1993, prevedesse una tipologia di controllo - quella di legittimità preventiva- non più contemplata dalla legislazione nazionale.

Analoghi atti di normazione venivano adottati dalla Provincia autonoma di Bolzano con l'emanazione della l.p. 10 agosto 1995, n. 16 "Riforma dell'ordinamento del personale della provincia" il cui art. 7 comma 1 stabiliva, con riguardo all'autorizzazione giuntale alla sottoscrizione dei contratti collettivi, che "[t]ale autorizzazione è sottoposta al controllo della legittimità e della compatibilità economica da parte della Corte dei conti, ai sensi della vigente normativa statale", articolo successivamente abrogato dall'art. 51, comma 1, lett. n), della l.p. 14 agosto 2001, n. 9.

3.3. Allo scopo di una completa ricognizione del quadro normativo, va anche ricordato che la Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - sede di Trento, con la nota prot. n. 548 del 28 maggio 2001, richiedeva la sottoposizione al controllo delle Sezioni riunite dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali e la Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera n. 42 del 24 luglio 2001, affermava la propria competenza a certificare la compatibilità finanziaria ed economica delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti provinciali, a prescindere dalla abrogazione della norma che prevedeva il controllo preventivo di legittimità sulla autorizzazione alla sottoscrizione.

La Provincia autonoma di Trento proponeva, quindi, un conflitto di attribuzione con riferimento ai predetti atti della Corte dei conti.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2005, dichiarava che "non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sottoporre, sulla base di una disposizione provinciale non più applicabile, alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento; di conseguenza annulla(va) la nota 28 maggio 2001 (prot. n. 548) della Corte dei conti, sezione di controllo Trento, e la delibera 24 luglio 2001 (n. 42/CONTR/CL/01) della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo."

La sentenza n. 171 del 2005 si fonda sulle seguenti *rationes decidendi*: a) l'art. 60, comma 3, della l.p. n. 7 del 1997 non ammette forme di controllo diverse da quelle configurate dal ricordato art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993, al quale appunto la disposizione provinciale rinvia. Peraltro, l'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 supera la precedente logica del controllo di legittimità formale previsto dal citato art. 51, comma 2, spingendosi invece verso il controllo effettivo della spesa basato appunto sulle procedure di "certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio"; b) le vigenti norme di attuazione statutaria, limitando il controllo della Corte dei conti ad una tipologia puntuale di procedure ed atti, non possono logicamente prevedere tipi di controllo

diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo (cfr. ordinanza n. 310 del 1998), da quelli espressamente indicati, come è appunto il caso della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

3.4. In conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2005, la Provincia non ha più trasmesso, alla Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - sede di Trento, le ipotesi di contratti collettivi relativi ai dipendenti provinciali, né ha emanato norme di attuazione o leggi provinciali in materia.

3.5. Più di recente, la Corte dei conti - Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto-Adige, nella relazione per la parifica del rendiconto 2021 della Provincia di Trento, dopo avere ricostruito dettagliatamente il quadro normativo ed evidenziato la significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, affermava “la competenza della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali”, risultando “indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla Provincia, della disciplina prevista dall’art. 47, comma 5, del d.lgs. 165 del 2001 vada ricondotto nell’ambito della normativa di dettaglio e, quindi, sia riferito alle modalità procedurali finalizzate ad assicurare un percorso strutturato tra Provincia e Corte dei conti, idoneo ad attenuare la rigidità del modello principio-dettaglio, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale si configura la cedevolezza di eventuali disposizioni statali di dettaglio, rispetto a successivi interventi del legislatore provinciale. L’adeguamento, secondo le procedure previste dal d.lgs. n. 266 del 1992, può, pertanto, riguardare tali contenuti, essendo precluso al legislatore provinciale disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue che trova integrale applicazione la normativa statale, anche per gli aspetti procedurali, qualora la Provincia non ritenga di adottare una diversa disciplina di dettaglio. Il mancato pronunciamento della Corte dei conti sulla compatibilità dei costi derivanti dalle ipotesi di accordo di contratto collettivo, rispetto alle risorse disponibili, rappresenterebbe, infatti, un *vulnus* sul controllo della spesa pubblica, considerata anche l’incidenza del costo del personale sui bilanci degli enti del sistema territoriale integrato.”.

In quella sede, veniva, ulteriormente, precisato che, trattandosi di normativa di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica e, comunque, di norme fondamentali di riforma economico-sociale, la Provincia era tenuta a dare tempestiva attuazione all’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, non potendo, l’omessa emanazione delle norme di attuazione o di normativa provinciale, tradursi nella elusione dell’obbligatorio controllo della Corte.

3.6. L’adozione dello schema normativo in esame è temporalmente successivo a quanto rilevato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, nelle decisioni di parifica,

del giugno scorso, sui rendiconti dell'esercizio 2021 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (n. 1/2022/PARI), della Provincia autonoma di Bolzano (n. 2/2022/PARI) e della Provincia autonoma di Trento (n. 3/2022/PARI), circa l'obbligo, per i suddetti enti, di sottoporre alle Sezioni regionali di controllo di Trento e di Bolzano le ipotesi di accordo dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici, stipulati in via originaria in sede locale, per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Le due Province autonome, subito dopo i giudizi di parifica, hanno approvato, con legge di assestamento provinciali, identiche disposizioni per rinviare la certificazione della Corte dei conti sui contratti provinciali alla previa adozione di norma di attuazione statutaria, ora oggetto di richiesta di parere.

La Provincia autonoma di Trento, con la l.p. 4 agosto 2022, n. 10, pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 8 agosto 2022, n. 31, numero straordinario n. 3, che, all'art. 9, titolato "Inserimento dell'articolo 60-bis nella legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia 1997)", ha disposto che:

"1. Dopo l'articolo 60 della legge provinciale sul personale della Provincia 1997 è inserito il seguente:

"Art. 60-bis - Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale: La Provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione statutaria al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina relativa alla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio prevista per lo Stato dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica alla stessa attribuite dall'articolo 79 dello Statuto di autonomia, attraverso il collegio dei revisori dei conti della Provincia, previsto dall'articolo 6, comma 3 bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e istituito dall'articolo 78 bis 4 della legge provinciale di contabilità 1979; il collegio dei revisori dei conti effettua la verifica sulla base di una relazione tecnica circa la quantificazione degli oneri predisposta da APRAN."

Simile ma non identica disposizione è stata adottata dal legislatore provinciale di Bolzano con la l.p. 3 agosto 2022, n. 9, art. 10, comma 2, punto 2, ove è si prevede che: "2. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione la verifica prevista al comma 1 è assicurata dalla Provincia attraverso il parere motivato del Collegio dei revisori dei conti, di cui all'Art. 5, comma 5, lettera c), che a tal fine viene integrato con gli elementi di cui al comma 1, mentre la verifica del rispetto dei vincoli derivanti da norme di legge è assicurata attraverso il parere motivato dell'organismo di valutazione, di cui

all'articolo 5, comma 5, lettera b).” Nell'analogia norma di cui alla l.p. 4 agosto 2022 n. 10, si prevede, invece, “Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica alla stessa attribuite dall'articolo 79 dello Statuto di autonomia, attraverso il collegio dei revisori dei conti della Provincia [...]”.

3.7. Con nota prot. n. 19/2022 del 16 settembre 2022 e successiva nota integrativa, la Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - sede di Trento segnalava, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l.p. 4 agosto 2022, n. 10.

Il Consiglio dei ministri, in data 28 settembre 2022, accogliendo la prospettazione di cui alle suddette segnalazioni, decideva di sollevare, in via principale, la questione di legittimità costituzionale della citata norma.

3.8. Risulta altresì essere stata impugnata, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri innanzi alla Corte costituzionale, l'art. 10, comma 2, della legge 3 agosto 2022, n. 9 della Provincia di Bolzano (come si evince dalla Gazzetta Ufficiale n. 43 del 26 ottobre 2022, il ricorso n. 63 per questione di legittimità costituzionale, depositato il 5 ottobre 2022 riguarda solo la legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 agosto 2022, n. 9 “Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2022 e per il triennio 2022-2024), art. 10, comma 2”.

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. n. 305 del 15 luglio 1988 (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, comma 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, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 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 comma 2-*bis* al d.P.R. n. 305 del 1988 cit. che, secondo quanto esposto nella relazione illustrativa, andrebbe inteso quale "norma di coordinamento relativo ai poteri di controllo della Corte dei conti sulla contrattazione collettiva del personale ad ordinamento regionale e provinciale, collegandosi al modello disciplinato dalla normativa nazionale per il personale che ricade nell'ambito di applicazione diretta del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165."

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

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

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

Precisa, inoltre, la Corte che "[n]eppure può essere accolta l'eccezione formulata da entrambe le autonomie territoriali, secondo cui le norme censurate appartenerebbero alla materia statutaria «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa", poiché "In definitiva, le norme testé individuate nel complesso quadro normativo, in cui le inseriscono, con ambigui e reiterati rinvii *per relationem*, il

legislatore regionale e quello provinciale, incidono, con tutta evidenza, [...] su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva".

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

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

In proposito, la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/CCN/22 sintetizza i connotati della certificazione intestata alla Corte dei conti, evidenziando che:

- a) "il procedimento di controllo della Corte dei conti [è] finalizzato alla certificazione dei contratti collettivi consiste nel *riscontro dell'attendibilità della quantificazione dei costi*, diretti e indiretti, derivanti dall'applicazione del contratto, sotto il profilo della razionalità e congruità delle stime risultanti dalla Relazione tecnica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998)".
- b) "il procedimento di certificazione intestato alla Corte dei conti postula due ulteriori profili di analisi del contratto collettivo: quello della *compatibilità finanziaria e quello della compatibilità economica* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998). Il primo consiste in uno scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio; il secondo si sostanzia in una valutazione di compatibilità degli incrementi retributivi con le grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi, direttamente o indirettamente richiamati dai predetti strumenti di programmazione.";
- c) anche a livello locale, il macro-aggregato della spesa pubblica relativo al personale incide, in modo significativo, sui bilanci. Si pone, pertanto, negli stessi termini, l'esigenza della previsione di un controllo finalizzato a prevenire squilibri di bilancio, che potrebbero negativamente incidere sulla integrità della complessiva finanza pubblica, imponendosi l'esigenza di verifica, da parte di un organo terzo e imparziale, della copertura di dette spese con gli strumenti di programmazione e bilancio (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 13/99- DEL).

2.1. Tanto premesso, il primo aspetto che viene in rilievo, prima di passare all'esame del contenuto della norma, attiene allo strumento utilizzato per disciplinare il procedimento di certificazione dei contratti del personale regionale e provinciale e ad esso assimilato, ovvero le "disposizioni di

attuazione” dello Statuto di autonomia, ossia quel particolarissimo meccanismo di raccordo istituzionale che rappresenta la caratteristica maggiormente rilevante del regionalismo speciale.

La normativa di attuazione statutaria rappresenta una fonte del diritto del tutto peculiare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentt. n. 65 del 2019; n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), “costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali” (sent. n. 65 del 2019, punto 1.2. del *diritto*).

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

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

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

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale la quale ha affermato che l'ordinamento pone «una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (cfr. Corte cost., sent. n. 238 del 2015).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall’art. 117, primo comma, Cost. e dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell’interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell’estensione

alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).”

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

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

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

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

2.4.1. Quanto alla prima riscontrata divergenza, la valutazione di *attendibilità* dei costi contrattuali, non espressamente prevista dalla norma statutaria, costituisce presupposto essenziale per l’esercizio del controllo in questione, logicamente distinto rispetto all’analisi sulla compatibilità con gli

strumenti di programmazione e bilancio, in quanto finalizzato alla verifica della razionalità e congruità del procedimento di stima risultante dalla relazione tecnica.

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

Tanto premesso, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte dei conti (SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 17/REF/DEL/98), sin dagli inizi, ebbe ad evidenziare come la (allora) nuova funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 4 del d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 (sostitutivo dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) di "certificazione dell'*attendibilità* dei costi contrattuali quantificati" dovesse intendersi, sotto il profilo logico, connotata da un *prius*, e cioè la valutazione di *attendibilità* dei costi e da un *posterius*, e cioè la certificazione della compatibilità di tali costi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

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

2.4.2. Più problematica è la seconda riscontrata divergenza.

Il secondo comma dell'art. 2-*bis*, nella misura in cui non riproduce il divieto di sottoscrizione dell'ipotesi di accordo in caso di certificazione non positiva - contenuto nella norma statale -, presenta elementi di non univocità, in quanto si limita a prevedere l'onere per le parti di "assumere le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione", di talché non risulta esplicitata la necessità di una nuova sottoposizione al procedimento di certificazione della Corte in esito a dette iniziative, così come previsto dall'art. 47, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2009 ("7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla

sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.”), che, si ripete, ha valenza di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, anche a salvaguardia del “rispetto dei principi stabiliti dalla [...] legge [n. 243 del 2012], al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea” (art. 9, comma 5, legge 24 dicembre 2012, n. 243).

2.4.3. Quanto alla diversa espressione utilizzata dal legislatore regionale (v. precedente 2.4. c), va osservato, in primo luogo, che il riferimento al documento di programmazione regionale (DFER) in luogo dei documenti di programmazione statali (artt. 10 e 10-bis l. n. 196/2009) non costituisce, nella sostanza, una reale “divergenza”; ciò in quanto, l’art. 36 e le disposizioni di cui all’allegato 4/1, punti 4.1. e seguenti del d.lgs. n. 118 del 2011 configurano i documenti di programmazione regionale come funzionali al “perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”. In secondo luogo, si rileva che detti strumenti di programmazione, sul piano giuridico, sono elevabili a parametro ove sussunti nella legislazione di stabilità regionale e in quella di bilancio (anche degli Enti ad autonomia differenziata), secondo quanto dispone il d.lgs. n. 118 del 2011 espressivo della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.).

2.5. D’altro canto, anche la formulazione dell’articolato, limitata al richiamo dell’art. 11, comma 4, lett. f), della legge n. 59 del 1997 e non anche dell’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, sembra avvalorare l’ipotesi del carattere “non ricognitivo” delle norme all’esame, bensì riduttivo delle funzioni intestate alla Corte dei conti nonché modificativo del procedimento che il legislatore nazionale ha configurato per la certificazione di attendibilità dei costi quantificati nei contratti collettivi del personale delle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli relativi al personale a ordinamento regionale e provinciale, e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Ad avvalorare il paventato rischio di incoerenza delle citate disposizioni all’esame con i principi sopra ricordati è anche il mancato richiamo dell’art. 1, comma 3, del d. lgs. 165 del 2001, secondo cui: “Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”; il che però non esclude che le norme di coordinamento finanziario trovino

comunque applicazione anche con riferimento agli Enti ad autonomia differenziata (cfr. Corte cost., sentt. n. 279/2020, n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82/2015).

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

2.7. Conclusivamente, il richiamo alle funzioni della Corte in tema di certificazione dei contratti collettivi operato con l'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 305/1088 dello Schema in esame può trovare collocazione nelle disposizioni di attuazione assicurando, nei termini che seguono, il rispetto della ricordata normativa, in particolare: a) la previsione della previa valutazione di attendibilità dei costi quantificati e della loro conseguente certificazione da parte della Corte dei conti; b) la previsione che, in caso di certificazione negativa le parti, non possano sottoscrivere l'accordo, con l'onere di iniziare un nuovo procedimento di contrattazione da sottoporre al vaglio della Corte.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere delle Sezioni riunite.

I Relatori

Marco Pieroni

Il Presidente

Guido Carlino

Anna Luisa Carra

Depositata in Segreteria in data 13 febbraio 2023.

Il Direttore della Segreteria

Antonio Franco