



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trento	Legge n° 10 del 04/08/2022	BUR n°31 del 08/08/2022
ID:TN22010	Esito: Impugnativa	(Scadenza 07/10/2022)

Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 - 2024.

Nota prot. n. 19 del 16/09/2022 del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei Conti per il Trentino - Alto Adige/Sudtirolo - sede di Trento

“Con la presente, si segnala che, sul numero straordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale Trento della Regione autonoma Trentino Alto Adige 8 agosto 2022, n. 31, è stata pubblicata la legge provinciale 4 agosto 2022, n. 10, contenente “assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022 - 2024.

In particolare, l'art. 9, rubricato “Inserimento dell'articolo 60-bis nella legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia 1997), prevede:

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

“Art. 60-bis

Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale

1. 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."

La suddetta disposizione, dunque, nelle more dell'adozione di norme di attuazione, esclude, per i contratti collettivi relativi al personale provinciale, il controllo della Corte dei conti sub specie della certificazione della attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevedendo l'esclusivo controllo del collegio dei revisori di cui all'art. 78 bis 4 della legge provinciale di contabilità 1979 e ciò in contrasto, tra l'altro, con l'art. 105 del d.PR 31 agosto 1972, n. 670, secondo cui: "Nelle materie attribuite alla competenza della Regione o della Provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato" e, comunque, con l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà di indirizzo e coordinamento", secondo cui "1. (...) la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. 2. Decorso il termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate in ottemperanza al comma medesimo possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 97 dello Statuto speciale per violazione di essi (...)". Deve pure aggiungersi che già in sede di relazione di parifica del rendiconto generale 2021 della Provincia Autonoma di Trento

(decisione SSRR n.3/2022), è stata affermata dalle SSRR della Corte dei conti del Trentino - Alto Adige l'integrale ed immediata applicabilità della normativa statale sopra richiamata, afferente la certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale pubblico (analogamente nella relazione per la parifica della Regione Trentino-Alto Adige e per la Provincia autonoma di Bolzano - decisioni di parifica delle SSRR n.1/2022 e n.2/2022) anche alla contrattazione collettiva del personale provinciale.

Al riguardo, hanno argomentato le SSRR che "La disciplina normativa statale che ha fatto seguito alla riforma costituzionale [N.d.R. legge costituzionale n. 1/2012] e, in particolare, le norme che hanno previsto il rafforzamento dei controlli in capo alla Corte dei conti, al fine di salvaguardare la sana gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, hanno superato il vaglio di costituzionalità, poiché il Giudice delle leggi ha affermato, a più riprese, che i controlli disciplinati dalle norme degli Statuti speciali e dalle norme di attuazione non esauriscono le forme di controllo della Corte dei conti. Sempre secondo la Consulta, lo Stato può prevedere, nelle materie del coordinamento della finanza pubblica, per tutelare interessi costituzionalmente protetti, forme di controllo del Giudice contabile ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione, salvo il limite che le stesse non contrastino puntualmente con gli stessi Statuti (ex multis Corte cost. n. 39 del 2014)".

Aggiungono le SSRR che "la certificazione della Corte dei conti sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione collettiva del personale pubblico, quale normativa di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica", esige un unitario e generalizzato monitoraggio, finalizzato alla tenuta degli equilibri dei bilanci pubblici, considerata la rilevanza dei costi del personale degli enti territoriali rispetto al totale della spesa pubblica. Tale controllo, inteso ad assicurare, in ragione della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria e gli obiettivi di governo concordati in sede europea, è affidato alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013).

Ulteriormente, la Consulta ha affermato che la norma di attuazione statutaria (d.lgs. n. 266/1992) non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico finanziaria, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, 119 e 120 Cost.; controlli esterni da tenere distinti rispetto a quelli interni e dai poteri di vigilanza svolti dalla Provincia, in quanto gli stessi si pongono su piani diversi e, come tali, tra di loro non sono incompatibili (Corte cost. n. 60 del 2013)".

Concludono, pertanto, le SSRR che "afferma la competenza

della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali, poiché riconducibile alla tutela dei medesimi interessi costituzionalmente tutelati rispetto a quelli oggetto delle pronunce testé citate, appare indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla Provincia, della disciplina prevista dall'art. 47, c. 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". La normativa statale troverà applicazione anche per gli aspetti procedurali qualora la Provincia non ritenga di adottare una diversa disciplina di dettaglio.

Quanto sopra si rappresenta in un'ottica di collaborazione istituzionale, al fine di valutare l'adozione dell'iniziativa di cui all'art. 127, c. 1, Cost.".

Nota n. 2499 del 05/10/2022 del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei Conti per il Trentino - Alto Adige/Sudtirolo - sede di Trento

"Facendo seguito alla segnalazione del 16 settembre u.s., relativa ai profili di illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2022, si precisa quanto segue.

Considerato in fatto

La Giunta della Provincia autonoma di Trento, con la delibera n. 1494 del 26 agosto 2022, ha autorizzato l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) a sottoscrivere dell'ipotesi di accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2019/2021 del personale del Comparto Autonomie locali - Area del personale con qualifica di direttore, senza trasmettere alla Corte dei conti la quantificazione dei costi contrattuali, ai fini della certificazione di attendibilità degli stessi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in tal modo precludendo alla suddetta Corte di effettuare il necessario controllo.

Al fine di chiarire i termini della questione, è necessario sintetizzare l'evoluzione normativa nazionale e provinciale, nonché giurisprudenziale, in materia di controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi.

A livello nazionale, l'art. 2, c. 1, lett. b), della legge 23 ottobre 1992 n. 421, ha delegato il Governo a "prevedere che la legittimità e la compatibilità economica dell'autorizzazione governativa siano 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, c. 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, ha disposto 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 legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 11, c. 4, lett. f), ha previsto 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 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 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 previo 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.

Successivamente la materia è stata disciplinata dall'art 47 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."

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, c. 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.

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 della n. 42 del 24 luglio 2001 n. 42, 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."

Conseguentemente, 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, comunque, leggi provinciali in materia.

Sulla questione, la Corte dei conti - Sezioni Riunite per il 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, ha affermato "la competenza della Corte dei conti a certificare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali", apparendo "indubbio che il potere di adeguamento, in capo alla Provincia, della disciplina prevista dall'art. 47, c. 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, è stato 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.

Poco dopo la parifica, la Provincia di Trento ha emanato 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.

1. 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 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. ".

Successivamente, con delibera n. 1494 assunta nella seduta del 26 agosto 2022, la Giunta provinciale ha autorizzato la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2019/2021 del personale del Comparto Autonomie locali - Area del personale con qualifica di direttore.

Con nota prot. n. 19 del 16.9.2022, la Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - Sede di Trento ha segnalato, 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 alla suddetta segnalazione, ha deciso di sollevare, in via principale, la questione di legittimità costituzionale della citata norma.

Considerato in diritto

La spesa per il personale, nell'ambito della gestione dei bilanci delle Amministrazioni centrali, assume preminente rilievo in termini quantitativi, incidendo notevolmente sui complessivi costi posti a carico delle stesse.

Per tale ragione, a livello nazionale, è previsto il controllo sulla spesa derivata dalla sottoscrizione dei contratti collettivi; controllo

la cui titolarità è attribuita alla Corte dei conti.

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".

La delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/CCN/22 ben sintetizza i connotati della certificazione intestata alla Corte dei conti, evidenziando come "il primo profilo di indagine in cui si sostanzia il procedimento di controllo della Corte dei conti 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)".

Continuano, le Sezioni riunite, affermando che "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".

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).

Oltre, quindi, al profilo della riserva di competenza esclusiva statale in materia di attribuzioni della Corte dei conti, va anche rilevato che la disciplina del controllo sui costi dei contratti collettivi, proprio in ragione del considerevole impatto della pertinente spesa sui bilanci di Regioni/ Province autonome ed enti

locali, pure avendo una certa, residuale, attinenza con l'ordinamento degli uffici e del personale (materia di competenza territoriale), è senz'altro ascrivibile alla materia della armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., sent. n. 29 del 1995), con riguardo alla quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (Corte cost. n. 39 del 6.3.2014).

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2005, è intervenuta una sostanziale evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha significativamente innovato il quadro di riferimento generale dei rapporti Stato-Regione-Province autonome, nel governo della finanza pubblica.

Proprio in ragione di detta evoluzione, va anzitutto ribadito il forte dubbio sulla legittimità costituzionale, dell'art. 9 della l.p. 4 agosto 2022, n. 10, che ha introdotto l'art. 60-bis della l.p. 3 aprile 1997, n. 7.

Dubbio già espresso nella nota prot. n. 19 del 16.9.2022, inviata dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige - Sede di Trento alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Rilevano, in tal senso, tre diversi, ma connessi, profili:

- la inidoneità delle norme di attuazione e delle leggi provinciali ad incidere sulle attribuzioni costituzionalmente intestate alla Corte dei conti, in ragione del principio di gerarchia delle fonti e della competenza per materia, con violazione degli articoli 100, 117, lettere a), e), l) della Costituzione;

- la violazione delle attribuzioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al controllo, sub specie di certificazione della attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi provinciali e di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in ragione del ruolo costituzionalmente attribuito all'Organo giudiziario, con violazione degli articoli 81, 97, 100, 117 lett. l), 119 e 120 della Costituzione;

- la violazione dei principi costituzionali di tutela dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio (art. 81 e 97 cost.), nonché di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, con violazione anche del parametro interposto di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Con riguardo alla evoluzione normativa cui innanzi si è fatto cenno, viene in rilievo la riforma recata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento per tutte le pubbliche amministrazioni, nonché la disciplina di armonizzazione dei bilanci pubblici e ha confermato la indispensabilità del coordinamento della finanza pubblica, i cui principi fondamentali, contenuti nella

legislazione statale, vincolano anche le autonomie speciali, trovando, tra l'altro, fondamento negli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea, per il contenimento dei disavanzi pubblici eccessivi.

In coerenza con la riforma costituzionale e in attuazione della stessa, la normativa statale ha introdotto un significativo rafforzamento dei controlli intestati alla Corte dei conti, proprio a salvaguardia della sana gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle territoriali -anche ad autonomia speciale- e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Con riguardo alla evoluzione giurisprudenziale, poi, la Corte costituzionale ha affermato una serie di innovativi principi di fondamentale importanza in materia di contabilità pubblica e attribuzioni della Corte dei conti nei confronti di Regioni e Province ad autonomia speciale, da cui si evince il completo superamento della posizione espressa nella sentenza n. 171/2005.

Le pronunce cui si farà di seguito riferimento, infatti, pur se non espressamente attinenti alla tipologia di controllo in discussione, individuano con esattezza il ruolo assunto dalla Corte dei conti e dai controlli alla stessa intestati, nella nuova prospettiva delle riforme intervenute.

Tanto premesso, con riguardo al forte dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 9 della l.p. 4 agosto 2022, n. 10, che ha introdotto l'art. 60-bis della l.p. 3 aprile 1997, n. 7, va rilevato quanto segue.

Con riguardo alle fonti normative, il decreto legislativo che reca le norme di attuazione, chiamate ad attuare le disposizioni statutarie speciali (dunque 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.

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

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

A maggior ragione, manca di copertura costituzionale l'esercizio del potere legislativo provinciale ordinario in materia di attribuzioni della Corte dei conti.

Se, quindi, possono trovare una qualche copertura "costituzionale" le disposizioni organizzative necessarie per l'istituzione ed il funzionamento della Corte dei conti, nella misura in cui impattano sull'organizzazione della amministrazione territoriale, la interpositio del legislatore "paritetico" non trova adeguata copertura in alcuna disposizione di rango costituzionale, con specifico riguardo alla materia relativa alla attribuzione delle competenze e dei poteri della Corte dei conti.

Non può, infatti, attribuirsi alle norme di attuazione forza derogatoria rispetto agli articoli 100, 103 e 108 della Costituzione, posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della Corte dei conti nei confronti degli altri poteri.

In tal senso, depongono, peraltro, non solo in ragione della natura delle fonti, ma anche in considerazione del ruolo della Corte dei conti dopo la riforma costituzionale del 2012, anche i più recenti orientamenti della Corte costituzionale, secondo cui "le attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme nell'intero territorio nazionale, senza incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale delle Regioni e delle Province autonome" (Corte cost., sent. n. 39 e 40 del 6 marzo 2014).

La legge costituzionale n. 1/2012 e le modifiche recate al secondo comma dell'art. 117 Cost., infatti, nella vigente formulazione, affidano al solo legislatore statale la materia di cui alla lettera e) relativa alla "armonizzazione dei bilanci pubblici", insieme alla disciplina degli "organi dello Stato" (lettera f), nonché della "giurisdizione e norme processuali" (lettera l).

Peraltro, ferme le considerazioni finora esposte, con specifico riguardo alla tipologia di controllo in discussione, anche a voler ritenere sussistente una competenza legislativa concorrente del legislatore provinciale, che, con norma ordinaria, volesse disciplinare gli aspetti procedurali di dettaglio della formazione dei contratti collettivi anche con riguardo alla trasmissione delle ipotesi di contratto alla Corte dei conti per il pertinente controllo, va osservato che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 - norma fondamentale di riforma economico - sociale -, detto legislatore si sarebbe dovuto tempestivamente attivare, per adeguare la normativa provinciale al dettato normativo nazionale che ha affermato il potere della Corte dei conti di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi e la compatibilità degli stessi con gli strumenti di

programmazione e di bilancio, senza limitarsi ad abrogare l'art. 60, c. 3, della l.p. n. 7 del 1997, che, prima della vigente normativa, disciplinava il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi provinciali e senza, quindi, di fatto, eludere il controllo della Corte dei conti.

In ogni caso, anche a seguire la suddetta ipotesi, non può ignorarsi che, a norma dell'art. 105 del d.P.R. n. 670 del 1972, secondo cui "Nelle materie attribuite alla competenza della regione o della provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato", doveva e deve ritenersi immediatamente applicabile, in assenza di normativa provinciale di dettaglio che ne disciplini il procedimento, l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 105 dello Statuto, infatti, è stato, da subito, interpretato dalla Corte costituzionale nel senso che, in base al principio di continuità, le norme statali restano in vigore fino alla entrata in vigore delle leggi regionali/provinciali, poiché non la mera competenza regionale/provinciale, ma il suo effettivo esercizio, limita la competenza statale (Corte cost, sent. 23 gennaio 1974 n. 13).

D'altro canto, nell'ottica della leale collaborazione, che reca come corollario l'obbligo per la Provincia di adeguare l'ordinamento territoriale alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, in coerenza con il rispetto degli obblighi internazionali e degli stessi interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, uno spunto si trae anche dall'art. 2 del d.lgs. n. 16 marzo 1992, n. 266, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.", che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione territoriale.

La norma, pure non essendo immediatamente applicabile al caso di specie, disponendo che la legislazione provinciale deve essere adeguata a principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito, esprime il chiaro principio secondo il quale l'inerzia della amministrazione territoriale non può costituire una modalità di elusione dell'adeguamento della disciplina normativa territoriale ai principi costituzionali e agli altri limiti di cui agli art. 4 e 5 dello Statuto speciale.

Da quanto esposto, consegue che:

- le norme di attuazione, per le esposte ragioni di gerarchia e competenza, non sono una fonte normativa idonea a stabilire quali siano le attribuzioni e i poteri della Corte dei conti, non potendo derogare ai principi che fondano costituzionalmente le funzioni della stessa;
- la Provincia autonoma di Trento non ha competenza legislativa, né esclusiva né concorrente, in materia di attribuzioni della Corte dei conti e, quindi, non può formare, in generale, in materia di attribuzioni della Corte dei conti ed in particolare, sul potere di certificazione della attendibilità dei costi dei contratti collettivi provinciali e della compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio;
- è, pertanto, costituzionalmente illegittima ogni norma della tipologia innanzi indicata che incida sulle competenze della Corte, elidendole, menomandole o, comunque, non consentendone l'immediato esercizio, sotto il profilo della inadeguatezza della fonte;
- anche a volere ammettere una competenza legislativa concorrente della Provincia nella materia del controllo sui contratti collettivi in discussione, limitata ai profili organizzativi interni alla amministrazione, in ragione della possibile incidenza del controllo della Corte nella materia dell'ordinamento degli uffici e del personale -potere normativo che, comunque, è esercitabile nei limiti di cui all'art. 4 dello Statuto e, quindi, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli stessi interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociali -, la Provincia avrebbe dovuto tempestivamente assumere iniziative per emanare la normativa ritenuta dalla stessa necessaria per l'attivazione del controllo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Corte dei conti ed anche nell'ottica della leale collaborazione;
- in ogni caso, il mancato esercizio dell'asserita potestà normativa, in applicazione della Costituzione ed anche dell'art. 105 dello Statuto trentino, non ha l'effetto di pregiudicare l'esercizio del controllo, risultando immediatamente applicabile l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- è, di conseguenza, costituzionalmente illegittima - oltre che lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Corte dei conti - la disposizione recata dall'art. 60-bis della l.p. n. 7 del 1997, che ha subordinato l'esercizio del controllo intestato alla Corte sulla spesa per i contratti collettivi provinciali alla emanazione di norme di attuazione, differendone l'esercizio e riservando il predetto controllo, fino alla emanazione delle predette norme, in esclusiva, al Collegio dei revisori (organo di emanazione provinciale).

Va, peraltro, evidenziato che la previsione del predetto rinvio alla emanazione di norme attuative è palesemente finalizzata alla

surrettizia dilatazione dei tempi l'attivazione del controllo della Corte dei conti, considerato il lungo e complesso procedimento di approvazione ditale fonte.

Prova di quanto affermato si rinviene nella circostanza che la Provincia stessa è intervenuta con mera legge provinciale "ordinaria", quando si è trattato di istituire e, poi, di abrogare il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi provinciali già previsto dall'art. 60, c. 3, della l.p. n. 7 del 1997, con ciò dimostrando di non ritenere affatto necessario il ricorso a tale tipologia di fonte normativa per incidere sulla materia in discussione.

Con riguardo alla violazione delle attribuzioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al controllo, sub specie di certificazione della attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi provinciali e di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in ragione del ruolo costituzionalmente attribuito all'organo giudiziario, vengono in rilievo gli articoli 81, 97, 100, 117 lett. l), 119 e 120 della Costituzione.

In tale ottica, preminente rilievo è da conferirsi alla sentenza n. 39 del 2014, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che "la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).

(...) 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). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza

pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).".

Con specifico riguardo, poi, alle attribuzioni della Corte dei conti negli ordinamenti ad autonomia speciale, la Consulta, nella medesima sentenza, ha specificato ancora che: "Ai fini della presente decisione, è inoltre opportuno osservare che le censure delle ricorrenti muovono da due presupposti fondamentali: 1) i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali;

(...) Il primo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi errato. Questa Corte ha infatti precisato che i controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime - come del resto quelle impugnate nell'odierno giudizio - disciplinano controlli, dichiaratamente 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."

Secondo la Consulta, quindi, i controlli di natura preventiva attribuiti alla competenza della Corte dei conti sono finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio e si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa operato dalle Amministrazioni territoriali, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti (sentenza n. 60 del 2013).

E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli della Corte - non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. - rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi, infatti, si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo

di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 39 del 2014; n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

È, pertanto, costante, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'affermazione secondo cui "legittimamente il legislatore statale conferisce alla Corte dei conti funzioni esercitabili nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, ma anche delle autonomie speciali (sentenza n. 29 del 1995; in seguito, sentenze n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; n. 171 del 2005). Ben si comprende, infatti, che attribuzioni fondate sugli artt. 28, 81 e 97 Cost., anche in riferimento all'art. 119 Cost. ed al coordinamento della finanza pubblica, non possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale, ma si impongano uniformemente, perlomeno nei tratti costitutivi ed essenziali, sull'intero territorio della Repubblica. Non hanno perciò mai avuto successo i tentativi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di opporre al legislatore statale, in questa materia, sfere di più ampia autonomia legislativa e amministrativa, rispetto a quelle di cui godono le Regioni a statuto ordinario." (Corte cost., sent. n. 219 del 2013).

Agli illustrati profili di illegittimità della menomazione delle competenze della Corte dei conti in materia di certificazione dei controlli collettivi provinciali, si sommano altri profili di illegittimità sostanziale dell'art. 60-bis della l.p. n. 7 del 1997, introdotto dall'art. 9 della l.p. n. 10 del 2022,

La Provincia, nell'intestare esclusivamente al Collegio dei revisori dei conti, organo interno dell'amministrazione, la verifica dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio - potere attribuito dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 e s.m. alla Corte dei conti -, rinviando all'approvazione di una specifica norma di attuazione l'introduzione in ambito provinciale di una disciplina relativa alla verifica da parte della Corte dei conti, ha illegittimamente violato le attribuzioni ad essa riservate dalla Costituzione.

La Corte dei conti, organo giurisdizionale e terzo rispetto alla Amministrazione, nell'ambito delle funzioni proprie costituzionalmente garantite, effettua il controllo al fine di assicurare la sana gestione finanziaria, di prevenire squilibri di bilancio e di 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 ed una tale

funzione non è paragonabile al controllo esercitato dal Collegio dei revisori.

Secondo la consolidata, già citata, giurisprudenza costituzionale, infatti, mentre i controlli interni 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 (sentenza n. 226 del 1976).

D'altro canto, la disciplina di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 rinviene la sua origine nella disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), della l. n. 421/1992, che, dopo aver assoggettato i contratti collettivi al controllo di legittimità e la compatibilità economica della Corte dei conti, proseguiva, al comma 2, statuiva che "I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo 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".

È evidente, pertanto, che anche l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, che dispone i contratti collettivi sono soggetti al controllo esterno della Corte dei conti, è riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, cui, secondo anche l'art. 4 e l'art. 8 dello Statuto di autonomia trentino, l'ordinamento provinciale deve soggiacere.

Detta verifica è necessariamente intestata, anche per i contratti collettivi della Provincia autonoma di Trento, alla Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nella sua interezza (statale, regionale, provinciale) e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive.

La funzione di certificazione, infatti, è connotata dall'applicazione obiettiva del diritto, dall'imparzialità del giudicante, dall'esercizio di poteri decisorii (anche di tipo preclusivo, con l'inefficacia delle clausole contrattuali per le quali la Corte si sia pronunciata negativamente) e dalla garanzia del contraddittorio.

E 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 (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1994 e sent. 40 del 2014).

Contrasta, quindi, con questa riserva di controlli riconosciuta alla Corte dei conti, l'art. 9 della l.p. n. 10 del 2022, che attribuisce esclusivamente ad organismi interni la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi, precludendo - esplicitamente (come si desume dalla chiara lettera della disposizione in oggetto) - alla Corte dei conti l'esercizio delle proprie prerogative al riguardo.

L'intervento normativo provinciale appare, in particolare, lesivo della competenza statale in materia di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica, affidato alla Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost. n. 60 del 2013) e al quale sono correlati i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di tutela dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio (art. 81 e art. 97, primo comma, della Costituzione), nonché della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

Quanto sopra si rappresenta in un'ottica di collaborazione istituzionale, per le iniziative di cui all'art. 127, c. 1, Cost.”.