CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **89/2023** (ECLI:IT:COST:2023:89)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **22/03/2023**; Decisione del **22/03/2023**
Deposito del **08/05/2023**; Pubblicazione in G. U. **10/05/2023**
Norme impugnate: Art. 4, c. 2°, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24/09/2021, n. 24.
Massime: **45577 45578 45579 45580**
Atti decisi: **ord. 22/2022**

SENTENZA N. 89

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), promosso dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3 febbraio 2022, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2022 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 22 del 2022), la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie).

1.1.– Il suddetto art. 4, al comma 1, ai fini dell'adeguamento del «fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale […]», autorizza «l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023». Al comma 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, dispone, al secondo periodo, che per «gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

1.2.– Le questioni sono sorte nel corso del procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), concordata tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione stessa (ARAN Sicilia) e le organizzazioni sindacali.

1.3.– Il rimettente si sofferma, innanzitutto, sulle ragioni per cui ritiene di poter essere ricondotto al novero dei soggetti legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, preliminarmente rammentando che, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), i presupposti a tal fine necessari sono che la questione venga formulata da un «giudice» nell'ambito di un «giudizio».

1.3.1.– Sotto il profilo soggettivo, il Collegio rimettente sottolinea che le sezioni di controllo della Corte dei conti sarebbero qualificabili «a tutti gli effetti come "giudici"», essendo composte da magistrati «dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)» (è citata la sentenza di questa Corte n. 384 del 1991) che effettuano, anche quando esercitano le funzioni di certificazione di cui si discute, una verifica in posizione di terzietà.

1.3.2.– Sotto il profilo oggettivo, la Corte dei conti premette che la certificazione in parola è prevista, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, con specifico riferimento alla contrattazione collettiva regionale, dall'art. 27 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), come modificato dall'art. 29 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni

programmatiche e finanziarie per l'anno 2005). Tale norma recherebbe una disciplina meramente ricognitiva di quella statale, alla quale rinvia, limitandosi ad adeguarla all'ordinamento regionale.

Il giudizio di certificazione, sia a livello statale che regionale, si svolgerebbe, «essenzialmente, attraverso la disamina e la valutazione di un duplice ordine di profili: a) l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto; b) la loro compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e di bilancio».

Esso inoltre presenterebbe «le caratteristiche indispensabili per essere qualificato come "giudizio"», poiché sarebbe connotato: a) dall'applicazione di parametri normativi; b) dall'esercizio di poteri decisori orientati all'adozione di un provvedimento idoneo ad acquisire il carattere della definitività; c) da elementi partecipativi riconducibili al contraddittorio.

Sotto il primo aspetto, il rimettente rileva come nel controllo in sede di certificazione la Corte dei conti «venga a trovarsi in una situazione analoga a quella di un qualsiasi altro giudice (ordinario o speciale) allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (è citata la sentenza di questa Corte n. 226 de1 1976).

Sotto il secondo aspetto, il giudice contabile precisa che, «a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 67, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 e recepite dall'art. 59 del d.lgs. n. 150 del 2009», è stato inserito nel sistema «un potere interdittivo», perché il procedimento in questione può concludersi con una pronuncia inibitoria.

La sottoscrizione del contratto collettivo sarebbe infatti preclusa da una certificazione «non positiva»; questa, se limitata a singole clausole, consente sì la stipulazione, «ma le clausole contrattuali non positivamente certificate restano prive d'efficacia».

L'inquadramento in termini di «giudizio» del controllo in esame troverebbe ulteriore avallo nella circostanza che la decisione sulla certificazione, sulla base di una «interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata», sarebbe «annoverabile fra quelle suscettibili di impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione [della stessa Corte dei conti], ai sensi dell'articolo 11, comma 6, del d.lgs. n. 174 del 2016 ("Codice di giustizia contabile")».

Ciò che conforterebbe ulteriormente l'assunto secondo cui si sarebbe in presenza di un «giudizio», essendo l'esito del controllo sulla compatibilità finanziaria dei contratti collettivi «munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana» (è citata la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019).

Sotto il terzo aspetto dianzi evidenziato, infine, assumerebbe rilievo la circostanza che il procedimento de quo è connotato, «[c]onformemente all'interpretazione invalsa nel diritto vivente», da «profili istruttori e partecipativi» idonei a integrare il contraddittorio, attesa la possibilità, nel corso del medesimo procedimento, di «mette[re] in condizione le Amministrazioni interessate di replicare ai rilievi formulati e di fornire chiarimenti» (come sarebbe difatti accaduto anche nella specie).

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

Né – osserva il giudice a quo – si potrebbe obiettare che sussiste la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, «poiché è evidente che, in tal modo, si renderebbe necessario, per adire la Corte costituzionale, percorrere una sequenza decisionale contraddittoria: la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, infatti, in un primo momento, sarebbe costretta a certificare la compatibilità finanziaria dell'ipotesi di contratto e, solo successivamente, potrebbe censurare le spese da essa stessa certificate».

Inoltre, al momento della parifica, «si sarebbero già realizzati gli effetti negativi sul bilancio» che il controllo in esame mira invece a evitare.

1.4.– Tanto chiarito, dopo aver precisato l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il rimettente osserva, in punto di rilevanza, che la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali, postulando la verifica della loro copertura, presupporrebbe l'applicazione del denunciato art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021, che provvede ad appostare in bilancio le risorse necessarie all'adeguamento del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato previsto dall'accordo collettivo.

1.5.– In punto di non manifesta infondatezza, il giudice contabile ritiene che la disposizione censurata vìoli, anzitutto, l'art. 81, terzo comma, Cost.

Rinviando alla legge di bilancio, per gli esercizi successivi al 2023, la determinazione dell'entità dello stanziamento per la spesa inerente al trattamento economico del personale, il citato art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021 si porrebbe in contrasto con gli artt. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e 30, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Tali diposizioni, infatti, imporrebbero, per le leggi concernenti spese continuative e obbligatorie – quali quelle che vengono in rilievo nella specie –, sia la quantificazione per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia l'indicazione dell'onere a regime.

Dalla lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost. deriverebbe anche un vulnus al «correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria» enunciato dall'art. 97, primo comma, Cost.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.– L'eccezione di inammissibilità è basata sull'asserito difetto di legittimazione del rimettente.

La difesa regionale, in particolare, sottolinea, da un lato, che il controllo della Corte dei conti in sede di certificazione consisterebbe in un accertamento sulla correttezza della quantificazione dei costi contrattuali effettuata dall'ARAN Sicilia (ovvero nella «verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima ex ante delle spese contrattuali»); dall'altro, che la certificazione negativa potrebbe anche essere limitata a singole clausole, non precludendo in tal caso la «sottoscrizione definitiva dell'ipotesi contrattuale» (quanto alle clausole positivamente certificate).

2.2.– Nel merito, le questioni sarebbero prive di fondamento, dal momento che le spese afferenti al trattamento economico accessorio del personale non rientrerebbero tra quelle qualificate come obbligatorie dall'art. 48, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011.

D’altro canto, l’onere in questione «potrebbe essere soggett[o] a revisione al mutare della legislazione nazionale, in base alla necessità di ridurre la spesa corrente o in vista della stipula di un nuovo CCRL», con la conseguenza che lo strumento della legge di bilancio sarebbe il più idoneo ad adeguare la quantificazione delle risorse all’eventuale mutamento del quadro normativo di riferimento.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 22 del 2022), la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021.

Il suddetto art. 4, al comma 1, ai fini dell’adeguamento del «fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale […]», autorizza «l’ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023». Al comma 2, dopo avere disciplinato le modalità di copertura di tale spesa, dispone, al secondo periodo, che per «gli esercizi successivi l’entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni».

2.– Secondo il rimettente, quest’ultima previsione contrasterebbe con l’art. 81, terzo comma, Cost., disattendendo l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 e l’art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

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

Dalla violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. discenderebbe la lesione anche del «correlato e interdipendente principio dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria» di cui all’art. 97, primo comma, Cost.

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

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

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

4.1.– Va innanzitutto precisato che tale certificazione è stata introdotta, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall’art. 4 del decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396 (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’articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha sostituito l’art. 51 del

decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

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

Queste norme sono state poi trasfuse, inizialmente, nei commi da 4 a 7 dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, da ultimo, dopo reiterate modifiche, nel nuovo testo dei commi da 5 a 7 del medesimo art. 47 (come sostituito dell'art. 59 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»).

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

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

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

A quest'ultimo fine, il giudice contabile opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio (ex plurimis, Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 3 gennaio 2020, n. 1, e sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione 26 marzo 2019, n. 76).

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

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

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

4.4.– Nel corso del procedimento in esame, come ancora rileva l'ordinanza di rimessione, anche in considerazione dei tempi brevi in cui è previsto sia espletato il controllo (15 giorni, ai sensi del comma 5 del citato art. 47, «decorsi i quali la certificazione si intende effettuata

positivamente»), emergono profili istruttori e partecipativi, ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme), come del resto emerge dall'interpretazione del diritto vivente della Corte dei conti (ex plurimis, sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione 16 marzo 2022, n. 28, e sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 23 novembre 2015, n. 17).

4.5.– L'esito del controllo in parola è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere «positiva» o «non positiva».

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

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

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

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

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

4.7.– Tale esito del procedimento di certificazione risulta coerente anche con l'eventuale ricorribilità davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, venendo in rilievo l'«orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, comma 2, della Costituzione, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle [medesime] Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 novembre 2016, n. 22645).

Va considerata, infatti, la prospettiva sollecitata da questa Corte, quando ha rimarcato l'esigenza del rispetto della garanzia della tutela «assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.» (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere

situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati (prospettiva di recente ribadita, con specifico riferimento al giudizio di parificazione, nella sentenza n. 184 del 2022).

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

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

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

Infatti, il giudice contabile potrebbe essere costretto, «in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (ancora, sentenza n. 226 del 1976).

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

Questo è avvenuto, in particolare, con riguardo agli incidenti di legittimità costituzionale sollevati nell'ambito: a) del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015); b) del controllo sull'attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 80 del 2021 e n. 18 del 2019); infine, c) del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), ricondotto anch'esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 e n. 39 del 2014, n. 60 del 2013).

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

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

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

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

7.– In questa prospettiva assume quindi rilievo la circostanza che il procedimento in oggetto risulta particolarmente funzionale a «prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013)» (sentenza n. 39 del 2014).

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

8.– In forza di tali considerazioni, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione.

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

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

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

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

Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, infatti, è intervenuto l'art. 15,

comma 1, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), che ha abrogato l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2021, peraltro disponendo all'art. 19, comma 2, che le «disposizioni della presente legge si applicano, ove non diversamente disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2022».

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.