Deliberazione n. 13/2022/ CCR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 10 gennaio 2022 e nell'adunanza pubblica del 12 gennaio 2022, composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Anna Luisa CARRA	Presidente aggiunto
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario – relatore
Antonio TEA	Referendario - relatore
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

* * *

VISTI gli artt. 81, 97, 100 comma 2, 101 comma 2, 103 comma 2, della Costituzione;

VISTO l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 e dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i.;

VISTO l'art. 27 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, come modificata dall'art. 29 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17;

VISTA l'ordinanza delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana n. 2/2019/SSRR/INPR, depositata in data 8 marzo 2019;

VISTE le deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR con cui la Sezione di Controllo per la Regione siciliana ha reso certificazione non positiva in merito all'Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, trasmessa, rispettivamente, in data 2 febbraio 2021 e in data 29 giugno 2021;

VISTA l'Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, pervenuta, a mezzo PEC, a questa Sezione in data 22 dicembre 2021 (prot. n. 939 del 22 dicembre 2021), prot. C.d.c. n. 11110 di pari data e la relativa documentazione allegata;

VISTA la deliberazione n. 12/2022/CCR del 03 febbraio 2022 e l'allegato Rapporto di certificazione, con cui la Sezione ha reso certificazione parzialmente positiva sull'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale di qualifica dirigenziale della Regione siciliana per il triennio normativo ed economico 2016-2018, escludendo le clausole contrattuali di cui all'art. 68, commi 2, 3 e 8, avente ad oggetto "*Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato*", in relazione alle quali ha ritenuto di sospendere il procedimento di certificazione e sollevare, con separata ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24 in riferimento agli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, Cost.;

VISTO l'art. 85, comma 8-*bis,* del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto;

VISTO l'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale "*I termini di cui all'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relativi a misure urgenti per*

contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile, sono prorogati al 31 marzo 2022";

VISTE le "Regole tecniche e operative" per lo svolgimento delle adunanze in camera di consiglio da remoto adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, n. 153 del 18 maggio 2020, n.287 del 27 ottobre 2020 e n. 341 del 31 dicembre 2021;

VISTO il decreto presidenziale n. 128/2021/CONTR del 28 dicembre 2021 di nomina dei relatori, Referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 11186 del 27 dicembre 2021 della Sezione di controllo, cui è stato dato riscontro dal Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana e dal Dipartimento regionale della Funzione Pubblica con nota congiunta prot. n. 166758/2021 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2022 del 5 gennaio 2022, di convocazione dell'Adunanza generale della Sezione di controllo per la Regione siciliana per la camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2022;

VISTE le successive ordinanze presidenziali n. 4/2022 del 10 gennaio 2022 e n. 5/2022 del 11 gennaio 2022, con le quali la Sezione è stata convocata, in video conferenza, nell'odierna adunanza, per il contraddittorio con l'Amministrazione regionale e con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana, sui contenuti della nota di sintesi n. 125 del 10 gennaio 2022, trasmessa contestualmente alla citata ordinanza di convocazione n. 4/2022;

VISTA la nota n. 3006 del 12 gennaio 2021 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione siciliana (prot. C.d.C. n. 197 del 12 gennaio 2022);

UDITI i magistrati relatori, Referendari Tatiana Calvitto e Antonio Tea;

UDITI, per la Regione siciliana, il Ragioniere Generale Avv. Ignazio Tozzo, la Dirigente responsabile del Servizio 1 - Bilancio – Ragioneria Generale Dr.ssa Gloria Giglio e l'Assessore Regionale alle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica Avv. Marco Zambuto;

Rilevato in fatto

1. Con nota prot. n. 939 del 22 dicembre 2021, acquisita in pari data con prot. Cdc n. 11110, l'ARAN Sicilia ha trasmesso a questa Sezione di Controllo, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 27, commi 7 e 8, della legge regionale n. 10 del 2000 e 47, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della citata legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione.

1.1 Tale ipotesi contrattuale, invero, era già stata precedentemente inoltrata, in data 2 febbraio 2021 e in data 29 giugno 2021, ma, in entrambe le occasioni, il giudizio di certificazione si era concluso con esito negativo (rispettivamente, con deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR) a fronte di una serie di motivazioni ostative riconducibili, sostanzialmente, alla mancata o non sufficientemente dimostrata copertura degli oneri contrattuali.

1.2 In particolare, la decisione di rendere una certificazione non positiva, assunta con l'ultima delle richiamate deliberazioni, si è fondata su un duplice ordine di considerazioni: da un lato, l'assenza delle «*condizioni di compatibilità finanziaria relativa agli oneri di competenza del periodo 2016/2020, a valere sulle economie vincolate del capitolo n. 212017, in mancanza dell'approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2020, atteso il contenuto precettivo del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria che interdice l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione all'ente in ritardo nell'approvazione del proprio rendiconto ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, § 9.2.19*» e, dall'altro, la «*mancanza di compatibilità finanziaria ed economica degli incrementi del trattamento accessorio per il personale, derivanti dall'art. 68, comma 2, lett. a), dell'Ipotesi di contratto rispetto all'attuale stanziamento sul capitolo 212019, previsto dal bilancio di previsione per il periodo 2021-2023, approvato con legge regionale 15 aprile 2021, n. 10*» (Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 96/2021/CCR).

Le ragioni sottostanti alle suddette circostanze impeditive sono state compiutamente illustrate all'interno del Rapporto di certificazione annesso alla stessa deliberazione.

1.2.1 Per quanto concerne, in particolare, il profilo legato alla mancanza di sufficienti disponibilità sull'apposito capitolo afferente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale all'interno del bilancio di previsione 2021-2023 (capitolo 212019), si è rilevato come lo stanziamento (avente, in ciascuna delle tre annualità, una dotazione effettiva pari a euro 29.572.932,32) apparisse sottodimensionato rispetto al valore a cui sarebbe asceso, dall'anno 2021, il Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato in virtù degli incrementi previsti dall'art. 68 dell'ipotesi contrattuale (e pari, in base ai conteggi della stessa Regione, a euro 30.519.533,24).

Al fine di rendere intellegibile il procedimento di calcolo alla base di quest'ultimo valore, si è allegato al Rapporto di certificazione un apposito prospetto riportante la simulazione elaborata dal Dipartimento regionale della Funzione pubblica e acquisita in sede istruttoria.

Si tratta della Tabella n. 7 dell'Appendice al Rapporto di certificazione di seguito riprodotta:

	FONDO 2018	**27.707.861,00**
Art. 68 c. 2 lett. b	*R.I.A. annue cessati anno 2019*	*873.763,80*
	R.I.A. annue cessati anno 2020	*1.942.621,33*
	ratei R.I.A. mensilità residue cessati anno 2020	*753.401,16*
Art. 68 c. 2 lett. c	*disponibilità specifiche disposizioni di legge o regolamenti*	
Art. 68 c. 2 lett. d	*ulteriori risorse da maggiori entrate o economie di gestione*	
Art. 68 c. 2 lett. e	*risorse aggiuntive derivanti da attuazione art. 3 L. 449/97*	
Art. 68 c. 4	*adeguamento risorse per attivazione nuove strutture di massima dimensione o intermedie*	
	TOTALE POTENZIALE FONDO 2021	**31.277.647,29**
	Tetto massimo in applicazione art. 23 co. 2 D.lgs. 25 maggio 2015	**29.940.000,00**
Art. 68 c. 2 lett. a	*€ 371,02 x 1.562 unità in servizio al 31/12/2015 (in deroga al tetto ai sensi dell'Art. 11 D.L. 14/12/2018 n° 135)*	*579.533,24*
	VALORE FONDO 2021	**30.519.533,24**

1.2.2 Lo sviluppo ivi esposto esplicita i passaggi da effettuare per determinare la nuova consistenza del *Fondo* tenendo conto degli effetti dell'art. 68 dell'ipotesi contrattuale[1].

Innanzitutto, dovrebbe prendersi a riferimento l'importo del Fondo per l'anno 2018 in base al previgente CCRL, pari al valore di euro 27.707.861,00 (art. 68, comma 1).

In secondo luogo, dovrebbe procedersi a conteggiare le risorse della retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.) dei dirigenti cessati dal servizio (art. 68, comma 2, lett. *b*, e comma 3), che, in concreto, sono da determinarsi nella misura di euro 3.569.786,29 (a chiusura del 2020), oltre che quelle elencate nelle altre parti della medesima disposizione (art. 68, comma 2, lett. *c*, *d*, *e* comma 4), la cui fattispecie, nel caso in esame, risulta non sussistente.

Gli importi di tali incrementi, tuttavia, dovrebbero essere computati sino alla concorrenza del valore c.d. "*tetto Madia*" (art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017), il quale è

---

[1] L'art. 68 dell'Ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018, recita: *«1. A decorrere dal 1° gennaio 2018 confluiscono nel Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato le risorse del precedente Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e risultato dei dirigenti, di cui all'art. 66 del CCRL 2002/2005, nell'importo previsto, per la predetta annualità 2018, dalle vigenti disposizioni regionali.*
2. L'importo di cui al comma 1 è stabilmente incrementato come segue:
a) di un importo, su base annua, pari a € 371,02 per le unità dei dirigenti in servizio alla data del 31.12.2015, integralmente destinato alla retribuzione di risultato;
b) di risorse pari all'importo della retribuzione individuale di anzianità dei dirigenti cessati dal servizio, secondo le modalità previste dal comma 3;
c) di eventuali disponibilità economiche previste da specifiche disposizioni di legge o regolamenti;
d) di ulteriori risorse derivanti da maggiori entrate o economie di gestione subordinatamente all'accertamento delle effettive disponibilità;
e) di eventuali risorse aggiuntive derivanti dall'attuazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997.
3. In relazione al comma 2, lett. b), l'intero importo delle retribuzioni individuali di anzianità dei dirigenti cessati dal servizio, confluisce, in via permanente, nel Fondo a decorrere dall'esercizio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Per l'anno in cui avviene la cessazione dal servizio è accantonato, per ciascun dirigente cessato, un importo pari alle mensilità residue della RIA in godimento, computandosi a tal fine, oltre ai ratei di tredicesima mensilità, le frazioni di mese superiori a 15 giorni. L'importo accantonato confluisce nel Fondo con decorrenza dall'anno successivo.
4. In caso di attivazione di nuove strutture di massima dimensione o intermedie, autorizzate con legge e/o atti deliberativi di Giunta, conseguenti all'attribuzione di nuove competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza e con incremento stabile delle relative dotazioni organiche, l'Amministrazione, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individua la relativa copertura, con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.
5. Alla ripartizione del Fondo, per la Regione siciliana, all'esito delle procedure di contrattazione regionale integrativa di cui all'art. 8 del presente CCRL provvede il Dipartimento del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria generale della Regione.
6. Con gli stessi criteri si determina l'analogo fondo negli Enti regionali che applicano il CCRL.
7. Sono a carico del Fondo anche gli oneri derivanti dagli articoli 39, 44 e 46.
8. Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili, nonché, in sede di prima applicazione, le risorse di cui al comma 2, lett. a) non utilizzate, sono utilizzate per la retribuzione di posizione e risultato secondo i criteri stabiliti in sede di contrattazione integrativa.
9. Sono altresì acquisite tutte le risorse derivanti da disposizioni di legge o regolamento che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale destinatario del presente articolo. Resta fermo quanto previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017»

stato determinato dall'Amministrazione regionale in euro 29.940.000,00 (limite richiamato dall'art. 68, comma 9, dell'Ipotesi contrattuale).

A quest'ultimo importo, dovrebbero, poi, aggiungersi, in base all'art. 68, comma 2, lett. a), gli incrementi del trattamento accessorio, pari a euro 579.533,24 (ossia euro 371,02 per n. 1.562 unità in servizio al 31 dicembre 2015), in quanto operanti in deroga ai limiti fissati dalla norma di contenimento della spesa per il trattamento accessorio (art. 11, comma 1, del d.l. n. 135/2018).

In definitiva, ai sensi dell'art. 68 dell'Ipotesi di accordo, dal 2021 la consistenza del Fondo dovrebbe ammontare alla cifra di euro 30.519.533,24.

2. Ciò posto, come anticipato, all'interno del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 di cui alla legge regionale n. 10 del 15 aprile 2021, non sono state rinvenute, sul capitolo relativo al trattamento accessorio del personale (capitolo 212019), disponibilità sufficienti a dare copertura all'onere di cui sopra.

Si è constatato, infatti, che, al momento dell'esame, il menzionato capitolo riportava i seguenti stanziamenti:

CAPITOLO 212019	2021	2022	2023
previsione di competenza	€ 37.227.899,32	€ 29.572.932,32	€ 29.572.932,32
di cui già impegnato	€ 6.739.993,07		
di cui fondo pluriennale vincolato	0		
previsione di cassa	€ 29.572.932,32		

Con riferimento all'esercizio 2021, va specificato che, pur essendo stato stanziato un importo complessivo pari a euro 37.227.899,32, ai fini della verifica della copertura degli oneri nascenti dall'ipotesi di contratto, si è tenuto in considerazione unicamente l'importo di euro 29.572.932,32, ossia l'importo non ancora impegnato, al netto di euro 6.739.993,07, i quali, invece, come risulta dal precedente prospetto, rappresentano spazi finanziari non disponibili, in quanto già impegnati per far fronte ad altre obbligazioni giuridiche.

2.1 La Regione ha sostenuto, sul punto, che, in realtà, tale appostamento contabile per la costituzione del Fondo sarebbe stato deliberatamente parametrato ad una entità inferiore a quella necessaria a coprire gli incrementi contrattuali, al fine di rispettare l'accordo di rientro dal disavanzo stipulato con lo Stato il 14 gennaio 2021, in base al quale la stessa si è vincolata al «*contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di*

quanto previsto per le amministrazioni pubbliche dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75» (punto n. 2, lett. *d*).

Sul punto deve specificarsi che l'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 subordina il ripiano decennale del disavanzo accertato nell'esercizio finanziario 2018, nonché delle quote del disavanzo pregresso non recuperate entro il medesimo esercizio, all'osservanza di un accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, finalizzato a garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, tra cui la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, attraverso appositi interventi di riforma da concordare.

L'apposito Accordo attuativo della predetta disposizione normativa è parte integrante degli allegati a corredo del bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023 di cui alla legge regionale 15 aprile 2021 n. 10 (pubblicata in G.U.R.S. n. 17 del 21 aprile 2021, Parte prima, S.O. n. 23).

A prescindere dalla fondatezza giuridica di quanto argomentato dalla Regione, la scelta di stanziare in bilancio risorse inferiori a quelle necessarie a coprire gli oneri nascenti dall'ipotesi di contratto, ha comportato, di fatto, un problema di compatibilità finanziaria che ha precluso la possibilità di concludere, con esito positivo, la procedura di certificazione.

3. Per cercare di superare l'esposta problematica la Regione siciliana è intervenuta, di recente, con un'apposita norma finalizzata a rimpinguare, nella misura necessaria, lo stanziamento giudicato incapiente.

3.1 L'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021, n. 24, rubricato «*Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL*» prevede, infatti, che: «*1. Per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023.*

2. Agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704. 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».

La previsione in esame, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi

contrattuali del personale del pubblico impiego. Il riferimento è, in particolare, all'art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000.

3.2 L'ulteriore spesa annua autorizzata, pari a euro 946.600,92, coincide con il differenziale fra l'ammontare del Fondo determinato ai sensi delle nuove disposizioni contrattuali (pari a euro 30.519.533,24) e quello dell'appostamento contabile del capitolo 212019 del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 (pari a euro 29.572.932,32).

3.3 La Relazione predisposta dalla II Commissione legislativa – "Bilancio" dell'Assemblea Regionale Siciliana al disegno di legge n. 1065/A, presentata il 15 settembre 2021 spiega, in merito, che «*al fine di pervenire entro il corrente esercizio finanziario alla riproposizione dell'ipotesi di CCRL alla Corte si rende indispensabile integrare il fondo come previsto sul capitolo 212019 dalla L.R. 15 aprile 2021, n. 10 "Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023". L'integrazione necessaria risulta pari ad euro 946.600,92 annui, così da riportare lo stanziamento per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 ad euro 30.519.533,24 per anno così come indicato dalla Sezione di Controllo e riportato nel seguente prospetto.*

La copertura della spesa autorizzata pari ad euro 946.600,92 viene assicurata mediante utilizzo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704 "Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso - spese correnti" che ne presenta le disponibilità».

3.4 L'art. 7 della legge regionale in parola provvede poi, contestualmente, ad apportare le conseguenti variazioni nello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023, incrementando le disponibilità del citato capitolo 212019, nel modo di seguito rappresentato:

CAPITOLO 212019	2021	2022	2023
previsione di competenza	€ 37.394.349,06	€ 30.519.533,24	€ 30.519.533,24
di cui già impegnato	€ 6.739.993,07		
di cui fondo pluriennale vincolato	0		
previsione di cassa	€ 30.519.533,24		

3.5 Va precisato, a tal proposito, che l'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 è già stato impugnato, innanzi alla Corte costituzionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso n. 67 del 2021 (pubblicato in G.U.R.I. n. 51 del 22 dicembre 2021, I Serie Speciale – Corte costituzionale) per la prospettata violazione degli articoli 117, commi 2 e 3 lett. l), 81, comma 6 e 119, comma 1, della Costituzione.

4. La disposizione in esame, sebbene impugnata, essendo pienamente vigente ed espressamente finalizzata ad integrare il quadro delle risorse disponibili per la tornata contrattuale in esame, non può non trovare applicazione nel contesto del giudizio di certificazione dell'attendibilità e della compatibilità dei costi che questa Sezione di controllo è chiamata ad espletare a seguito della ripresentazione dell'ipotesi di contratto collettivo.

4.1 Al riguardo, deve reputarsi ininfluente quanto rappresentato, da ultimo, dall'ARAN Sicilia con la citata nota prot. n. 939 del 22 dicembre 2021, secondo cui gli oneri discendenti dall'art. 68, comma 2, dell'ipotesi di contratto potrebbero trovare copertura nelle residue disponibilità di altri capitoli del bilancio di previsione 2021-2023 (ossia i capitoli 212017, 108001 e 150020) «*e non già mediante utilizzo della somma di € 946.600,92, oggetto della variazione di bilancio di cui all'art. 4 della L.R. n. 24/2021*», dal momento che questa Sezione non può accedere a prospettazioni che si risolvono nella disapplicazione di previsioni legislative (alle quali, peraltro, la stessa Amministrazione dovrebbe attenersi) ritenendo prevalenti mere dichiarazioni di intenti a discapito di fonti normative a tutti gli effetti vigenti.

La possibilità di utilizzare coperture alternative è altresì contemplata nella deliberazione n. 567 del 18 dicembre 2021, con cui la Giunta regionale ha espressamente dato mandato all'ARAN Sicilia di riavviare il procedimento per la certificazione dell'ipotesi di CCRL, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della l.r. n. 10 del 2000, ritenendo superate le ragioni ostative rilevate da questa Sezione di controllo con la citata deliberazione n. 96 del 2021.

Come *infra* meglio esplicitato (punto 3.2 del "Considerato in diritto"), l'indicazione di ulteriori mezzi finanziari ricavabili da capitoli di bilancio (asseritamente) ridondanti non è da intendersi quale soluzione di copertura aggiuntiva e pienamente fungibile rispetto a quella fondata sul disposto del citato art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021.

Infatti, il carattere meramente ipotetico delle menzionate coperture "alternative" è stato confermato dalla stessa Amministrazione che, interpellata sul punto in sede istruttoria, ha ribadito, da un lato, che «*la copertura finanziaria dell'onere di euro 946.600,92 gravante sul capitolo 212019 è assicurata a legislazione vigente ed in particolare dalle disposizioni di cui all'art. 4 della L.R. n. 24/2021*» (cfr. nota prot. n. 166758 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339) e, dall'altro, che l'indicazione di talune opzioni

secondarie di copertura potrebbe essere utile ove, a certificazione completata, la Regione intendesse comunque ‹‹*nel prosieguo abbandonare il giudizio instaurato innanzi al Giudice delle Leggi, in un'ottica più ampia di deflazione complessiva del contenzioso con lo Stato e di accordi di finanza pubblica ancora in discussione*›› (cfr., ancora, nota prot. n. 166758 cit.).

5. Questa Sezione di controllo ha deliberato la certificazione parzialmente positiva sull'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro del personale di qualifica dirigenziale della Regione siciliana per il triennio normativo ed economico 2016-2018, escludendo le clausole contrattuali di cui all'art. 68, commi 2, 3 e 8, avente ad oggetto "*Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato*", in relazione alle quali ha ritenuto di sospendere il procedimento di certificazione e sollevare, con la presente ordinanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 24 settembre 2021 n. 24 in riferimento agli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1, Cost.

6. Ciò posto, si ha motivo di dubitare della legittimità costituzionale della richiamata disposizione per le ragioni che, di seguito, verranno dettagliatamente esposte.

Considerato in diritto

1. Premessa

1.1 Secondo il consolidato orientamento di questa Sezione di controllo (cfr. il Rapporto di certificazione approvato con la deliberazione n. 96/2021/CCR), la valutazione dei profili di attendibilità e compatibilità finanziaria dell'Ipotesi di contratto collettivo, ai sensi degli articoli 27, comma 7, della l.r. n. 10 del 2000 e 47, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, deve prendere in esame l'intero arco temporale interessato dagli effetti economici della contrattazione, oltre che i successivi oneri a regime, in quanto l'efficacia dei nuovi trattamenti retributivi genera corrispondenti diritti soggettivi a carattere patrimoniale, la cui copertura deve rinvenire adeguata rappresentazione nei documenti contabili di programmazione e di previsione, redatti secondo i principi dell'armonizzazione contabile.

1.2. Il citato articolo 4 della legge regionale n. 24 del 2021, nel disciplinare la copertura degli oneri connessi all'adeguamento del Fondo per il trattamento di posizione, parte variabile e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, stabilisce, al comma 2, che, per gli esercizi successivi al 2023, «*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*».

1.3 Tale forma di copertura, ad avviso della Sezione, non risulta conforme all'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, considerato che quest'ultimo (peraltro citato nella stessa disposizione in analisi) consente che la quantificazione dell'onere annuo possa essere rinviata alla legge di bilancio **solo per le spese continuative non obbligatorie**, mentre, per quelle continuative di natura obbligatoria, prevede che l'onere debba essere indicato a regime.

1.4 La legge così formulata, laddove dispone che lo stanziamento concernente il trattamento accessorio possa essere rimodulato annualmente con la legge di bilancio, riconosce una discrezionalità inconciliabile con i vincoli quantitativi imposti dal contratto e si discosta, evidentemente, dai principi costituzionali in materia di copertura, ponendosi in contrasto, in particolare, con l'articolo 81, comma 3, Cost., e con le norme interposte di cui agli articoli 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009, nonché con l'art. 97, comma 1, Cost. che tutela l'equilibrio e la sana gestione finanziaria del bilancio, quali principi collegati ed interdipendenti dall'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

1.5 Pertanto, nel presente procedimento di certificazione, il Collegio rileva la sussistenza di una situazione nella quale la compatibilità dei costi contrattuali (da intendersi come sostenibilità, anche a regime, dei medesimi) dovrebbe essere riconosciuta e positivamente riscontrata, sul fondamento della copertura prevista dalla legge regionale n. 24 del 2021, la quale manifesta - ad avviso della Sezione di controllo - evidenti profili di incostituzionalità.

1.6 In carenza di soluzioni interpretative, alternative e costituzionalmente orientate, il Collegio ritiene necessario promuovere il giudizio di costituzionalità della norma in questione, poiché altrimenti - in considerazione dell'efficacia della legge regionale, non disapplicabile nella specie in esame - la Sezione dovrebbe deliberare il giudizio positivo di compatibilità finanziaria fra gli oneri continuativi e obbligatori discendenti dal contratto - da un lato - e il quadro programmatico ricomprendente le disponibilità derivanti dalla legge regionale ritenuta inficiata da vizi di incostituzionalità - dall'altro lato -, in contrasto con il preminente interesse alla legalità costituzionale-finanziaria dei bilanci pubblici. Non è superfluo rilevare la tutela rafforzata che le disposizioni degli artt. 81, comma 3, e 97, comma 1 Cost, ricevono dal presidio del complesso delle funzioni di controllo e di giurisdizione attribuite alla Corte dei conti.

2. La legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale

Nel corso del tempo, la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di molteplici attività svolte in sede di controllo.

In particolare, tale legittimazione è stata riconosciuta:

a) in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle regioni, con riferimento, dapprima, alle autonomie speciali e, successivamente, alle regioni a statuto ordinario, in virtù dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 231 (*ex multis*, sentenze n. 165 del 1963, n. 121 del 1966, n. 244 del 1995, n. 213 del 2008, n. 181 del 2015, n. 89 del 2017, n. 196 del 2018, n. 138 e n. 146 del 2019, n. 112 del 2020 e n. 215 del 2021);

b) nell'ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (sentenze n. 226 del 1976, n. 384 del 1991 e n. 25 del 1993 nonché ordinanze n. 295 e n. 310 del 1998);

c) in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenza n. 18 del 2019 che richiama le sentenze n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) e degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 157 del 2020), nonché con riguardo ai controlli in materia di approvazione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (sentenze n. 18 e n. 105 del 2019, n. 115 del 2020 e n. 80 del 2021)[2].

Con i menzionati orientamenti di giurisprudenza costituzionale, il Giudice delle Leggi ha enucleato e progressivamente delineato le coordinate ermeneutiche per riscontrare, nelle attribuzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 per l'accesso, in via incidentale, al giudizio di legittimità costituzionale.

Tali norme richiedono, come noto, che l'iniziativa di rimessione alla Corte costituzionale sia assunta dinnanzi ad un "giudice" (requisito soggettivo) nel corso di un "giudizio" (requisito oggettivo).

Ad avviso del Collegio, nella fattispecie concernente l'esercizio, da parte della Corte dei conti, delle funzioni di cui all'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (in

[2] Sul punto, si segnala, altresì, per completezza, Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione IX, ordinanza 4 ottobre 2021, C-161/21.

combinato disposto con l'art. 27 della legge regionale n. 10 del 2000, per ciò che segnatamente attiene alla Regione siciliana), in materia di certificazione dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego, sono ravvisabili entrambe le suddette condizioni necessarie per la proposizione della questione incidentale di costituzionalità.

2.1 Presupposto soggettivo

Quanto al presupposto soggettivo, pur essendo stato ritenuto sufficiente che l'esercizio di funzioni giudicanti avvenga ad opera di organi in posizione di terzietà, finanche estranei all'organizzazione della giurisdizione in quanto non incardinati in un ordine giudiziario (sentenze n. 376 del 2001 e n. 13 del 2019), è pacifico che le Sezioni di controllo della Corte di conti siano qualificabili a tutti gli effetti come "*giudici*" nel senso richiesto dalle richiamate norme, posto che, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale, esse sono composte da magistrati «*dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)*» (sentenza n. 384 del 1991), «*che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161)*» e che appartengono ad una magistratura «*annoverata, accanto* [a quella] *ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale*» (sentenza n. 226/1976).

Ad avviso del Collegio, non vi è dubbio che quando «*certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio*», ai sensi dell'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, la Corte dei conti effettua una verifica esterna e neutrale in posizione di terzietà, assumendo il ruolo di «*garante esterno di ultima istanza della compatibilità economico-finanziaria degli accordi*» (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 12/CONTR/CL/10).

2.2 Presupposto oggettivo

In relazione al secondo presupposto, di ordine oggettivo, si ritiene che il procedimento di controllo volto alla certificazione di attendibilità e compatibilità dei costi contrattuali, pur non essendo configurato *in astratto* come un tipico processo giurisdizionale contenzioso, presenti *in concreto* tutte le caratteristiche indispensabili per essere qualificato come "*giudizio*", ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Si tratta, infatti, di una funzione connotata dall'applicazione obiettiva del diritto, dall'imparzialità del giudicante, dall'esercizio di poteri decisori orientati all'adozione di un provvedimento idoneo ad acquisire il carattere della definitività, nonché da elementi partecipativi e istruttori riconducibili ai profili del contraddittorio.

Ad avviso del Collegio, la funzione di certificazione del contratto collettivo non è ascrivibile né ad un procedimento di controllo di natura meramente amministrativa (avendo quale unico fine la neutrale e oggettiva applicazione della legge) né alla categoria dei controlli di natura "collaborativa" orientati al «*referto sconfinante nel merito amministrativo e funzionale alla promozione di comportamenti auto-correttivi delle amministrazioni controllate*» (sentenza n. 18 del 2019), poiché a tale assimilazione è ostativa la presenza di un giudizio con esito di carattere dicotomico - positivo o negativo (*rectius*: non positivo) -, il quale costituisce presupposto indefettibile per la sottoscrizione del contratto collettivo (arg. ex sentenza n. 40 del 2014).

L'art. 47 del citato D.lgs. n. 165 del 2001 dispone, infatti, che «*Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo*» (comma 5), mentre «*In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo*» (comma 7).

Sotto altro profilo, ai fini del possibile inquadramento del controllo in discussione nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità, va tenuto in considerazione che esso – come si vedrà meglio in seguito – trova il suo principale referente normativo nel complesso delle disposizioni che disciplinano la materia del diritto del bilancio.

2.2.1 Caratteri del giudizio di certificazione in ambito nazionale e nella Regione siciliana

In origine, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, il giudizio di certificazione si estrinsecava nel verificare la legittimità e la compatibilità economica della autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi contrattuali.

L'art. 3 della legge n. 20 del 1994, contenente l'elencazione degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, riportava, infatti, alla lett. e) del primo comma, la seguente indicazione: «*autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi, secondo quanto previsto dall'articolo 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*».

Successivamente, in esito all'entrata in vigore dell'art. 4 del d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, e all'abbandono del modello del provvedimento di autorizzazione alla sottoscrizione, sostituito con il parere favorevole del comitato di settore sull'ipotesi di

accordo, il controllo della Corte dei conti è stato ridefinito in modo da essere attuato non più secondo lo schema del controllo preventivo di legittimità, ma esclusivamente nelle forme della certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (Corte cost., sentenza n. 171 del 2005).

La lett. e), del comma 1, dell'art. 3, della legge n. 20 del 1994, è stata quindi abrogata ad opera dell'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

La Regione siciliana ha introdotto nel proprio ordinamento alcune disposizioni in materia (artt. 25, 26, 27 e 28 della legge regionale n. 10 del 2000), la cui natura e il cui rapporto con la normativa statale, soprattutto per quanto concerne le attribuzioni della Corte dei conti in materia di controllo sui costi derivanti dalla contrattazione collettiva, sono stati ben ricostruiti dalla giurisprudenza contabile.

È stato precisato, in merito, che «*[…] la Regione siciliana, per quanto riguarda i contratti collettivi di lavoro del personale alle proprie dipendenze, ha adottato in materia una specifica normativa con la legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana ...) il cui titolo III (Disciplina del rapporto di lavoro e contrattazione collettiva) prevede appunto procedure di contrattazione analoghe a quelle contemplate dalla legislazione statale (art. 25 - ARAN Sicilia; art. 26 - Rappresentanza unitaria del personale; art. 27 – Indirizzi per la contrattazione collettiva e procedimento contrattuale; art. 28 - Oneri per la contrattazione, verifica, assegnazione di bilancio).*

L'anzidetta legge regionale, pur delineando un complesso iter consultivo interno propedeutico alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi da parte del Presidente dell'ARAN Sicilia, non contemplava, però, la loro certificazione da parte della Corte dei conti. Il silenzio sul punto da parte della legislazione regionale, comunque, è chiaramente giustificato dalla circostanza che la materia delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti, come è noto, sottratta alla competenza del legislatore regionale, in quanto riservata alla fonte statale, sia pure, nella fattispecie, costituita dalle norme di attuazione e, pertanto, attraverso una procedura che, con l'intervento della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto speciale, massimamente garantisce la partecipazione della Regione alla formazione delle norme stesse.

Il sistema, pertanto, trova completamento solamente facendo riferimento alle vigenti norme di attuazione in materia, le quali (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito con l'art. 1 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200) dispongono, infatti, che "la composizione e la competenza delle sezioni (della Corte dei conti per la Regione siciliana) sono

determinate dalle disposizioni della legge statale in materia". La formula adottata con tale disposizione non può non essere interpretata, come precisato, seppure in un contesto normativo diverso, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 40 del 1994, quale "richiamo ad una forma di rinvio "dinamico" alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti" e, pertanto, nella fattispecie all'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Tale tipologia di controllo mediante verifica della compatibilità economico finanziaria dei contratti collettivi regionali, d'altra parte, non solo è pienamente compatibile con il modello di contrattazione prescelto dal legislatore regionale, ma, alla luce di quanto sottolineato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), trova "sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati" quali quelli racchiusi negli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

Per completezza argomentativa occorre considerare che la legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 ha recentemente modificato i commi 5, 6, 7, 8 e 9 della legge regionale n. 10 del 2000, richiamando espressamente, per quanto in questa sede rilevante, l'art. 47, commi 4, 5 e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 pur adattandoli al contesto regionale.

Appare evidente che le anzidette disposizioni regionali, riferendosi ai controlli da parte della Corte dei conti, non hanno carattere dispositivo, bensì meramente ricognitivo; in altri termini il senso normativo della citata novella regionale non è quello di disporre un nuova forma di controllo, ma solamente quello di riconoscerne una tipologia esistente in quanto già prevista dal decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 e successive modificazioni» (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, deliberazione n. 1/2006/SR – CONTR).

Allo stato attuale, pertanto, sia a livello statale che a livello regionale, il giudizio di certificazione «*non integra né implica attività di controllo preventivo sulla legittimità dei contatti collettivi*» (Sezioni riunite in sede deliberante, deliberazione n. 12/DEL/98) e «*non consente valutazioni riguardanti la intrinseca legittimità delle specifiche clausole negoziali pattuite dalle parti*» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000), ma si svolge, essenzialmente, attraverso la disamina e la valutazione di un duplice ordine di profili: ***a)*** l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto, nonché ***b)*** la loro compatibilità finanziaria ed economica con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La prima operazione, relativa al riscontro di attendibilità delle quantificazioni dei costi contrattuali, avendo ad oggetto dati previsionali, è preordinata a valutare la congruità dei metodi impiegati per operarne la stima.

È questo il senso da attribuire alla locuzione (di non immediata percezione) contenuta nell'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «*la Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi*».

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, infatti, «*la certificazione dei contratti collettivi non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari contenuti in scritture contabili definitive, ma consiste in una valutazione sull'attendibilità della quantificazione degli oneri finanziari effettuata dall'ARAN (Sezioni riunite, deliberazione 28 febbraio 1998, n. 17/98); ne consegue che il giudizio della Corte comporta, in primo luogo, la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima ex ante dei su detti oneri contrattuali. Tale verifica va progettata e coerentemente finalizzata all'esame - secondo la sequenza letterale e logico sistematica prevista dalla legge (art. 51, comma 4, d.lgs. n. 29/1993, cit.) - della compatibilità economica e finanziaria del contratto*» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000).

La fase successiva è volta a verificare che gli oneri (stimati in modo attendibile) siano altresì compatibili con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

In questo senso «*la certificazione relativa alle ipotesi di accordo va riferita a due diversi livelli di valutazione:*

a) verifica della compatibilità degli oneri della contrattazione con i vincoli di bilancio e, della copertura (compatibilità finanziaria) a partire dall'analisi della congruità delle risorse indicate nella legge finanziaria, oppure dalla valutazione circa la disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali;

b) verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, con particolare riguardo al tasso di inflazione (compatibilità economica)» (Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 12/2000).

2.2.2 Parametri di riferimento

I parametri di riferimento per l'accertamento della compatibilità finanziaria corrispondono, per la contrattazione collettiva nazionale, agli strumenti di programmazione e bilancio menzionati dall'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, mentre, con specifico riferimento alla Regione siciliana, essi devono essere rinvenuti, ai sensi di quanto disposto dal comma 7 dell'art. 27 della citata legge regionale n. 10 del 2000, negli «*strumenti di programmazione e di bilancio della Regione*».

Con riguardo a tali strumenti, deve rammentarsi che l'adeguamento da parte della Regione siciliana del proprio ordinamento contabile ai principi statali di armonizzazione contabile, è avvenuto in forza dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015 e del d.lgs. n. 158 del 2019 e successive modifiche e integrazioni, recante norme di attuazione dello Statuto.

Ne deriva che rilevano, ai fini del raffronto in parola, tutti i documenti nei quali si sviluppa il ciclo programmatico e di bilancio in base al paragrafo 4.1 dell'Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, tra cui il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), la legge di stabilità regionale, la legge di bilancio, la legge di assestamento, le eventuali leggi di variazione di bilancio e il rendiconto della gestione, oltre che il complesso dei principi contabili generali e applicati recati dal medesimo provvedimento normativo.

Si precisa che proprio sulla base di tali riferimenti normativi questa Sezione di controllo ha motivato le deliberazioni con cui, nelle due precedenti occasioni, ha pronunciato la certificazione negativa sull'ipotesi contrattuale (deliberazioni n. 23/2021/CCR e n. 96/2021/CCR).

La stessa provvista delle risorse necessarie per la contrattazione collettiva è stabilita, in ambito sia nazionale che regionale, per mezzo di apposite norme in coerenza con il suddetto sistema.

Infatti, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 statuisce che «*Le amministrazioni pubbliche adottano tutte le misure affinché la spesa per il proprio personale sia evidente, certa e prevedibile nella evoluzione. Le risorse finanziarie destinate a tale spesa sono determinate in base alle compatibilità economico-finanziarie definite nei documenti di programmazione e di bilancio*», mentre l'art. 48, comma 1, del medesimo decreto legislativo prevede che «*Il Ministero dell'economia e delle finanze, quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio […], l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria […]*».

Per la Regione siciliana, l'art. 28, comma 1, della citata legge regionale n. 10 del 2000 dispone che «*L'Assessore per il bilancio e le finanze quantifica l'onere da destinare alla contrattazione collettiva regionale a carico del bilancio della Regione con apposita norma da inserire nella legge di bilancio. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Regione per la contrattazione integrativa*».

La natura normativa degli atti che compongono il descritto sistema integrato di programmazione e bilancio, da assumere a parametro di riferimento nel contesto del controllo di compatibilità finanziaria, consente, per un verso, di appurare la ricorrenza della prima delle condizioni richieste dalla Corte costituzionale per qualificare un determinato procedimento in termini di "*giudizio*", ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (e cioè la «*applicazione di parametri normativi*») e, per altro verso, rende evidente come la Corte dei conti, nello svolgimento di tale attività, 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 (sentenza n. 226 del 1976).

È pacifico, poi, come l'applicazione del richiamato quadro normativo, in sede di giudizio di certificazione, avvenga in modo del tutto obiettivo e scevro da qualsiasi interesse concorrente o antagonista, in coerenza con il ruolo di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive assegnato dall'ordinamento alla Corte dei conti.

Anche in questo caso, dunque, «*la funzione […] svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*» (sentenza n. 226 del 1976).

La stessa giurisprudenza contabile ha affermato che «*Non v'è dubbio, al riguardo, che la verifica di compatibilità economico-finanziaria sia espressione, non diversamente dal sistema dei controlli previsti nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, di principi costituzionali racchiusi negli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione*» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 42/CONTR/CL/01).

2.2.3 Esito del giudizio

L'esito del procedimento, oltre ad essere fondato sul parametro normativo, presenta, altresì, i caratteri della decisorietà e definitività.

Come sopra anticipato, infatti, il giudizio di certificazione è destinato a chiudersi con una decisione che condiziona in modo definitivo (consentendo ovvero precludendo) la firma del contratto collettivo.

Va ricordato, sul punto, che la possibilità di procedere comunque alla stipulazione del contratto non positivamente certificato è venuta meno 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.

Con tale riforma è stato ulteriormente rafforzato il ruolo della Corte dei conti introducendo nel sistema «*un potere interdittivo al momento insuperabile affidato ad un organo esterno*» (Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul costo del lavoro pubblico 2009, pag. 40).

Trattasi di una modifica opportunamente introdotta in vista della primaria esigenza del controllo della spesa pubblica e sulla scorta dell'esperienza precedente che aveva messo in luce casi di contratti nazionali sottoscritti pur di fronte alla certificazione negativa della Corte dei conti.

Il carattere preclusivo del controllo emerge, peraltro, anche dalla circostanza per la quale la certificazione non positiva, limitata a singole clausole, consente la stipulazione, ma le clausole contrattuali non positivamente certificate restano prive d'efficacia (art. 47, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001).

La circostanza, poi, che la decisione sulla certificazione resa dalla Sezione regionale di controllo possa essere impugnata innanzi alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione, acquisendo giuridica stabilità al decorso dei termini per l'impugnazione ovvero all'esito dell'eventuale fase contenziosa, non solo non si pone in alcun modo in contraddizione con il carattere della definitività, ma rappresenta, all'opposto, un elemento che avvalora ulteriormente l'inquadramento del controllo in esame in termini di "giudizio" ai fini della proposizione di questioni di costituzionalità, trattandosi di un sindacato che si svolge ad opera della medesima magistratura contabile e non da parte di autorità esterne a quest'ultima.

Che la decisione assunta dalla Sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo sui costi contrattuali sia annoverabile fra quelle suscettibili di impugnazione innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, del d.lgs. n. 174 del 2016 ("Codice di giustizia contabile"), si desume, ad avviso del Collegio, da un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata del contenuto di quest'ultima disposizione normativa che prevede la giustiziabilità sia delle deliberazioni «*in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche*»

(lett. c) che di quelle «*nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*» (lett. e).

Entrambe le citate previsioni inducono a ritenere che le funzioni esercitate dalle sezioni regionali della Corte dei conti, con riferimento ai costi della contrattazione collettiva, siano riconducibili alle "*materie di contabilità pubblica*" e che le decisioni assunte in tale ambito, in quanto capaci di ledere posizioni giuridiche qualificate, siano giustiziabili alla luce del sistema e delle norme sopra delineati.

È da considerare, inoltre, che «*[…] trattandosi nella specie di un giudizio non avente ad oggetto atti amministrativi, ma contratti collettivi di natura privatistica, non appare attivabile in materia neppure la procedura relativa alla richiesta di "registrazione con riserva"*» (Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul costo del lavoro pubblico 2009, pag. 40).

Il controllo in esame, quindi, «*[… presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.*

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato […] "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. […].

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana» (sentenza n. 18 del 2019; cfr., altresì, sentenze n. 39 e n. 40 del 2014).

2.2.4 Profili istruttori e partecipativi

Ai fini della legittimazione, si osserva, ancora, che il giudizio in analisi si connota anche di profili istruttori e partecipativi idonei ad integrare, in una certa misura, il contraddittorio, garantendo la possibilità che gli interessi ed il punto di vista delle parti coinvolte siano fatti valere nel corso del procedimento.

Pur nella brevità del termine imposto dalla norma (pari a quindici giorni ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 5 e 9 dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001), infatti,

la Corte dei conti è competente a svolgere (e di fatto svolge, ogniqualvolta lo reputi necessario o opportuno) attività istruttoria, mettendo in condizione le Amministrazioni interessate di replicare ai rilievi formulati e di fornire chiarimenti sulle questioni meritevoli di approfondimento.

Anche in carenza di una puntuale disciplina della fase istruttoria in seno al procedimento di controllo in parola, resta pur sempre valido, ad avviso della Sezione, quanto previsto dall'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), secondo cui «*la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453*», come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 115 del 2020 (par. 10 del "Considerato in diritto").

Conformemente all'interpretazione invalsa nel diritto vivente e alla comune esperienza applicativa, nella vicenda in rassegna, il contraddittorio è stato assicurato mediante un'apposita istruttoria, nel corso della quale si è avuto modo di affrontare, tra l'altro, lo specifico argomento della possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 (cfr. nota prot. Cdc n. 11186 del 27 dicembre 2021 e relativo riscontro reso dai competenti Dipartimenti regionali con nota prot. n. 166758/2021 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339) nonché nella successiva adunanza pubblica convocata con ordinanze presidenziali n. 4/2022 e n. 5/2022, svoltasi il 12 gennaio 2022, e in vista della quale è stata altresì presentata dall'Amministrazione regionale, in pari data, apposita memoria acquisita con prot. Cdc. n. 197.

La Sezione richiama, in ogni caso, la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di volontaria giurisdizione, secondo cui l'attività del giudice, in tali ipotesi, va ritenuta «*giurisdizionale, anche se manchi la lite e non vi sia contraddittorio fra le parti*» (sentenza n. 129 del 1957, par. 1 del "Considerato in diritto" nonché sentenze nn. 4 del 1956, 5, 40, e 24 del 1958).

Appaiono quindi profilarsi, alla luce di quanto sinora esposto, tutte le condizioni occorrenti per accertare la sussistenza di un "*giudizio*", come richiesto dalla legge costituzionale n. 1 del 1948 e n. 87 del 1953.

2.3 La necessità di evitare "zone franche" dal controllo di legittimità costituzionale

Peraltro, la valutazione dei requisiti di carattere oggettivo e soggettivo andrebbe effettuata con adeguata elasticità, tenendo in debita considerazione la preminente esigenza, più volte ribadita dalla Corte costituzionale e ricorrente anche nel caso di specie, di evitare che settori, anche rilevanti, dell'ordinamento giuridico possano sfuggire del tutto (o quasi) al controllo di costituzionalità.

In questo senso, ove non fosse consentito alla Corte dei conti di accedere, in questa sede, al giudizio di costituzionalità, verrebbe ad essere definitivamente preclusa la possibilità di espungere la norma incostituzionale dall'ordinamento giuridico 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.

Verrebbe così a crearsi una c.d. "zona franca", sottratta dal controllo di costituzionalità.

Al riguardo, va evidenziato come, sin da epoca risalente, la Corte costituzionale, proprio al fine di scongiurare l'insorgere di simili situazioni, lesive dei principi dello Stato di diritto, abbia orientato la propria opera esegetica - sia attraverso l'elaborazione della nozione di giudice a quo "*ai limitati fini*" sia valorizzando, con un certo pragmatismo, gli elementi contingenti delle singole vicende in giudizio - così da attrarre al controllo di costituzionalità aree dell'ordinamento che, altrimenti, ne sarebbero rimaste escluse, e quindi, ammettendo «*al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte*» (sentenze nn. 276 del 1976, 89 del 2017 e 181 del 2015).

Anche in tempi recenti la Corte costituzionale è tornata a rammentare che «*È proprio in relazione a siffatte ipotesi che questa Corte ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, 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 debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione secundum legem delle risorse finanziarie*» (sentenza n. 18 del 2019).

Avverso siffatta ricostruzione potrebbe obiettarsi, invero, che la Corte dei conti avrebbe comunque la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità nel corso del

giudizio di parificazione del rendiconto generale, ricomprendente la posta contabile gravata delle spese fondate sulla legge sospettata di incostituzionalità.

Tale tesi, tuttavia, non convince, 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.

Verrebbe meno, dunque, la funzione preventiva del controllo in esame posto che, all'atto della parifica, si sarebbero già realizzati gli effetti negativi sul bilancio.

Neppure potrebbe evocarsi, quale valido contesto alternativo nel cui ambito sollevare la questione di costituzionalità, quello del controllo operato, con cadenza annuale, dalla Corte dei conti in relazione alle leggi regionali di spesa (disciplinato dall'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014 n. 116) trattandosi di un controllo che, secondo la giurisprudenza costituzionale, si mantiene «*nell'alveo dei controlli di natura collaborativa*» (sentenza n. 39 del 2014, par. 6.3.3 del "Considerato in diritto").

Pertanto, quella afferente alla certificazione di compatibilità dei costi contrattuali si appalesa la sede più idonea, anche sotto il profilo dell'attitudine a conferire effettività all'art. 81, comma 3, Cost., ad intercettare eventuali problematiche di copertura delle leggi che apprestano le disponibilità destinate alla contrattazione collettiva.

2.4 Tentativo di interpretazione conforme a Costituzione

In punto di legittimazione si evidenzia, da ultimo, che, la formulazione della norma rende impercorribile un'interpretazione conforme al dato costituzionale.

Infatti, come sopra anticipato, il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, nella parte in cui prevede 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*» è inequivoco nel suo significato letterale.

L'enunciato replica chiaramente la medesima disciplina di copertura che l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 pone per gli oneri continuativi non obbligatori, sulla base dell'assunto, ribadito anche in contraddittorio, che tale sia la natura delle spese da affrontare nel caso di specie.

Risulta quindi preclusa la possibilità di risolvere, sul piano esegetico, l'esposta antinomia, dal momento che la disposizione, per risultare conforme ai precetti costituzionali in tema di copertura (art. 81, comma 3, Cost.) e alle relative norme interposte (art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009), non solo non avrebbe dovuto rinviare alle annuali leggi di bilancio, ma avrebbe dovuto altresì indicare l'onere a regime (al lordo degli oneri riflessi) e quest'ultima omissione non può, evidentemente, essere colmata in alcun modo in via interpretativa.

3. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini del presente giudizio di certificazione

3.1 Riprendendo quanto esposto in premessa (punti 4 e 4.1 del "*Fatto*"), si conferma la rilevanza della dedotta questione nell'ambito del presente giudizio.

La certificazione della compatibilità finanziaria degli oneri postula, infatti, «*la verifica della loro copertura con le risorse apprestate dalla legge finanziaria e dagli stanziamenti di bilancio*» (Sezioni Riunite in sede referente, deliberazione n. 13/99- DEL).

Tra le disposizioni destinate a trovare applicazione e direttamente incidenti sull'esito del giudizio vi è, quindi, anche l'art. 4 della legge della Regione siciliana n. 24 del 2021, che provvede ad apprestare le risorse in bilancio per l'«*Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL*», la cui formulazione suscita talune perplessità, poiché, in base al suo tenore, è resa incerta la circostanza se, a decorrere dal 2024, sia assicurata l'effettiva copertura gli oneri finanziari discendenti dall'ipotesi di CCRL, il quale, pur relativo al periodo 2016-2018, avrà, comunque, efficacia per il successivo arco temporale, sino al suo prossimo rinnovo.

Come innanzi esposto, la previsione in esame si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego (art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000).

Applicando tale norma di legge la Sezione non potrebbe esimersi dall'esprimere un giudizio positivo di compatibilità finanziaria, di talché l'unica via per evitare che ciò accada è quella di rimettere la ridetta disposizione, sospettata di incostituzionalità, al vaglio della Corte costituzionale affinché decida della sua legittima permanenza all'interno dell'ordinamento giuridico.

3.2 Ai fini della dimostrazione del requisito della rilevanza è opportuno esaminare, per completezza, anche la questione, sopra brevemente accennata, dell'avvenuta prospettazione di coperture "alternative" che, a detta dell'ARAN Sicilia e della Regione siciliana, consentirebbero di far fronte agli oneri contrattuali mediante residue disponibilità di altri capitoli del bilancio di previsione 2021-2023 (ossia i capitoli 212017, 108001 e 150020) «*e non già mediante utilizzo della somma di € 946.600,92, oggetto della variazione di bilancio di cui all'art. 4 della L.R. n. 24/2021*».

Il punto merita approfondimento in quanto l'asserita sussistenza di ulteriori risorse utilizzabili per dare copertura agli oneri contrattuali, potrebbe indurre a dubitare della necessità di attivare l'incidente di costituzionalità della norma di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021, potendo teoricamente argomentarsi che, in presenza di idonei mezzi finanziari alternativi, vi sarebbe comunque la possibilità di risolvere e definire (con esito positivo) il giudizio di certificazione.

Tale visione è da respingere per una serie di ragioni.

In primo luogo - in disparte i dubbi di fondo sulla conformità giuridico-contabile di relazioni tecnico-finanziarie che dovessero prospettare soluzioni di copertura articolate in una pluralità di alternative teoriche, piuttosto che elementi finanziari certi e univoci - è la stessa Amministrazione ad aver specificato, sia con gli atti di avvio della procedura che con i chiarimenti resi in fase istruttoria, che, nel caso di specie, il riferimento alla disponibilità di ulteriori mezzi di bilancio, non è affatto da intendersi come una modalità di copertura aggiuntiva e perfettamente fungibile rispetto a quella del citato art. 4, della legge regionale n. 24 del 2021, bensì come una ‹‹*opzione secondaria*››, delineata in via meramente ipotetica, da attuare eventualmente qualora, ottenuta la certificazione, la Regione intendesse ‹‹*nel prosieguo abbandonare il giudizio instaurato innanzi al Giudice delle Leggi, in un'ottica più ampia di deflazione complessiva del contenzioso con lo Stato e di accordi di finanza pubblica ancora in discussione*›› (Cfr. nota prot. n. 166758 del 30 dicembre 2021 acquisita, in pari data, con prot. C.d.C. n. 11339).

In secondo luogo, dette coperture "secondarie" o "alternative" sono state comunque prese in esame da questa Sezione e reputate inidonee allo scopo[3], così che

[3] Nel Rapporto di certificazione allegato alla deliberazione n. 12/2022/CCR del 03 febbraio 2022 sono state formulate le considerazioni che, di seguito, si riportano: ‹‹*Nei limiti di quanto sia possibile comprendere dagli elementi di informazione offerti, i quali non sempre si palesano chiari, coerenti e univoci, lo scenario delineato appare, in sintesi, il seguente:*

1) una prima ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera a (euro 579.533,24), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020;

2) una seconda ipotesi, connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lett. a, prevede che, ove il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017 non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, tale carenza potrebbe essere colmata con le risorse stanziate all'interno di capitoli relativi al trattamento economico fondamentale del triennio 2021-2023 (capitolo n. 108001 e n. 150020), in quanto quantificate in rapporto a unità di personale, medio tempore, cessate dal servizio;

3) una terza ipotesi, sempre connessa agli oneri di cui all'art. 68, comma 2, lett. a, prevede che, ove parimenti il margine residuo sulle economie vincolate del capitolo n. 212017, non fosse sufficientemente capiente per gli oneri ricadenti nel periodo considerato, potrebbe attingersi ai risparmi di spesa, opportunamente accantonati, nella misura delle retribuzioni individuali di anzianità del personale dirigenziale cessato nell'anno precedente, unitamente ai ratei infrannuali per le cessazioni avvenute in corso di esercizio, complessivamente stimate dal Dipartimento in euro 731.386,86 dal 2021 al 2023;

4) quanto agli oneri discendenti dall'art. 68, comma 2, lett. b (euro 367.067,68), per gli anni 2021, 2022 e 2023 essi troverebbero copertura negli stanziamenti dei capitoli n. 108001 e n. 150020 di ciascun esercizio, o, comunque, eventualmente, nelle economie di spesa che sarebbero, di volta in volta, accantonate, come da ipotesi sub 3);

5) una quinta ipotesi concerne la possibilità di utilizzare, per l'intero triennio 2021-2023, ai fini dell'incremento del trattamento accessorio di cui all'art. 68, comma 2, lettera a e lettera b (complessivamente, euro 946.600,92), la quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 5.427.656,18, derivante dalla differenza tra le attuali economie presenti sul capitolo n. 212017 e l'ammontare complessivo degli emolumenti arretrati da corrispondere al personale avente diritto per il pregresso periodo 2016-2020.

7.1.2.1. *A fronte di tali "opzioni secondarie di copertura", deve osservarsi che questa Sezione non potrebbe che orientare il proprio giudizio sulla compatibilità finanziaria dell'ipotesi di CCRL all'esame in riferimento alla sola vigente autorizzazione di spesa contenuta nell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2021, che, sebbene sub iudice nei termini anzidetti, promana comunque da una norma valida ed efficace.*

Come già indicato, essa, in linea astratta, si inserisce entro il perimetro di quelle norme che, in generale, disciplinano la materia della copertura finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale del pubblico impiego (art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 28, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000).

Si rimette, dunque, all'esclusiva responsabilità dell'Amministrazione regionale qualsiasi modalità alternativa di gestione del bilancio, condotta al di fuori delle esistenti autorizzazioni legislative e delle coperture specificamente indicate.

Senza soffermarsi sulla puntuale confutazione delle diverse fattispecie prospettate dall'Amministrazione, le quali sono sostenute in via del tutto ipotetica e sulla base di quantificazioni finanziarie incerte e tutte da verificare in concreto, pare opportuno, ad ogni modo, muovere alcune considerazioni.

7.1.2.2. *Richiamando il contenuto del principio contabile generale n. 7 del d.lgs. n. 118 del 2011, non pare reggere su canoni di razionalità e logicità l'ipotesi di fare ricorso, in generale, a strumenti di flessibilità del bilancio, i quali, a presupposto di un intervento in modifica dei valori finanziari a suo tempo approvati, richiederebbero il sopravvenire, nel corso della gestione, di situazioni connotate dall'imprevedibilità e straordinarietà. Peraltro, per il medesimo postulato, "un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilità, quali le variazioni di bilancio, va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio".*

Nel caso di specie, la condizione dell'imprevedibilità si palesa in antitesi rispetto alla sussistenza di una spesa espressamente considerata e finanziata dalla fonte di rango primario, che, all'uopo, è già intervenuta attraverso una misura di variazione del bilancio. Né tale requisito può ritenersi integrato a seguito della successiva impugnazione della norma dinanzi alla Corte costituzionale.

7.1.2.3. *Appare, inoltre, priva di ragionevolezza l'esigenza di reperire ulteriori risorse finanziarie per alimentare il medesimo capitolo n. 212019, sebbene queste siano già sussistenti, così da determinare, negli effetti, una duplicazione dello stanziamento per la medesima spesa.*

Ove, poi, la ragione della ricerca di coperture diverse muovesse dalla preoccupazione di un accoglimento della questione di legittimità costituzionale, pare ovvio che, a seguito della caducazione della norma, la spesa effettuata – non importa se gestita con modalità "ordinaria" o "alternativa" – potrebbe essere, comunque, soggetta all'obbligo della ripetizione, nella considerazione che i motivi di impugnazione dello Stato si incentrano sull'an, e non sul quomodo, degli incrementi per il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

7.1.2.4. *Non appare di immediata comprensione la scelta di voler surrogare ad una fonte di copertura certa una risorsa priva delle medesime caratteristiche.*

È il caso dell'ipotizzato ricorso alle economie vincolate formatesi sul capitolo n. 212017.

Sono note, infatti, le particolari cautele con cui l'ordinamento contabile circonda l'utilizzo del risultato di amministrazione, specialmente ove presunto e, soprattutto, con riguardo agli enti che versano in situazione di grave disavanzo.

Le plurime stringenti condizioni che ne consentono l'impiego e la possibilità di farvi riferimento per il solo primo esercizio del bilancio triennale di previsione - tanto da potere considerare giuridicamente inesistente una copertura che verta sull'utilizzo del risultato di amministrazione oltre tale orizzonte temporale – privano questa risorsa di quei caratteri di credibilità, sufficiente sicurezza, non arbitrarietà e razionalità, costantemente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale.

Con riguardo, infine, alla quantificazione della disponibilità indicata dal Dipartimento (euro 5.427.656,18), deve evidenziarsi che, al netto dei pagamenti previsti per gli emolumenti arretrati del periodo 2016-2021, il margine residuo di euro 1.717.335,44 è, all'evidenza, inferiore al fabbisogno di copertura della spesa per gli anni 2022-2023, ove si consideri l'intera spesa discendente

sarebbe in ogni caso da respingere una tesi volta a sostenere che il giudizio di certificazione potrebbe essere ugualmente concluso (e la compatibilità finanziaria dell'ipotesi contrattuale affermata) alla luce degli indicati mezzi di bilancio, con conseguente irrilevanza della relativa questione di costituzionalità.

Ne deriva, da tanto, che la definizione del presente giudizio non può prescindere dall'applicazione della richiamata norma di cui all'art. 4 della legge regionale n. 24 del 2021 e che, senz'altro, la pronuncia della Corte costituzionale è destinata ad incidere, quantomeno, sul percorso motivazionale da adottare.

Sul punto, di recente, la Corte costituzionale ha ribadito che «*[…] per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata*

---

dall'art. 68, comma 2, lett. a (euro 579.533,24) e lett. b (euro 367.067,68) per ciascuna annualità del biennio (complessivi euro 1.893.201,84).

***7.1.2.5.** Occorre prendere posizione, nei termini a seguire, sulla considerazione del Dipartimento di poter fare affidamento sui maggiori stanziamenti presenti all'interno dei capitoli del trattamento economico fondamentale a titolo di retribuzione individuale di anzianità, i cui valori, al momento dell'approvazione del bilancio, erano parametrati a dati del personale in servizio non più attuali in ragione delle intervenute cessazioni dal servizio.*

Innanzitutto, è noto che le previsioni del bilancio triennale devono essere aggiornate, di anno in anno e per scorrimento, secondo una valutazione delle nuove e diverse sopravvenute esigenze, in stretta aderenza alla dimensione della spesa che si prevede di impegnare nell'esercizio, nel rispetto dei precetti della nuova competenza finanziaria.

Appare, dunque, non conforme ad un basilare e razionale principio di programmazione che, al momento dell'approvazione del nuovo bilancio, ai fini della misura delle future previsioni, non si pensi di procedere all'epurazione di quelle unità che, inevitabilmente, non godranno delle competenze fisse a titolo di retribuzione individuale di anzianità, così da prendere – più correttamente – in considerazione la consistenza effettiva delle spese obbligatorie da corrispondere al solo personale in servizio nel periodo 2022-2024.

Pertanto, non è dato comprendere sulla base di quale presupposto giuridico e di quale titolo, pur a fronte dell'esistenza di un apposito stanziamento all'interno del capitolo n. 212019, per le spese da sostenere negli esercizi 2022 e 2023, dovrebbe essere, invece, mantenuto l'asserito sovradimensionamento degli attuali maggiori stanziamenti sui capitoli n. 108001 e n. 150020.

Né è parimenti intellegibile la ragione per cui, in mancanza di un onere potenziale cui fare fronte per ragioni di prudenza o di un costo certo non opportunamente contabilizzato nei documenti di bilancio, dovrebbe eventualmente procedersi all'accantonamento delle corrispondenti economie di spesa a fine esercizio, senza, peraltro, considerare che, in carenza di substrato normativo che ne individui le specifiche finalità, le economie delle spese correnti, prive di un vincolo di destinazione, e in quanto tali semplici risparmi di spesa, non potrebbero essere considerate quale posta a sé stante da utilizzare a finanziamento di nuovi e diversi oneri.

In base, infatti, al principio generale (o postulato) della unità di bilancio n. 2 del d.lgs. n. 118 del 2011 "[i] documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate".

Sotto tale profilo, occorre fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, per la quale ‹‹[…] il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma (n.d.a. oggi terzo comma), Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo (Corte cost., sentenza n. 192 del 2012, § 4 del considerato in diritto)››. In assenza di un vincolo normativo, dunque, l'economia di spesa costituisce una ‹‹[…] sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione›› (ibidem).

E, inoltre, la Corte costituzionale ha affermato il divieto dell'utilizzo, nell'esercizio successivo, delle c.d. "economie di stanziamento", originate dalla mera differenza tra somme stanziate e somme impegnate, con la motivazione che il principio dell'unità di bilancio ‹‹[…] se […] risulta indefettibile nell'ambito del singolo esercizio di competenza, a maggior ragione esso preclude che economie di spesa di esercizi precedenti possano essere trasferite a quello successivo attraverso una sorta di vincolo postumo, privo di qualsiasi fondamento normativo (Corte cost., sentenza n. 241 del 2013, § 2.1. del considerato in diritto)››.

***7.1.2.6.** In conclusione, circa la possibilità di fare ricorso a modalità di gestione del bilancio alternative alla vigente autorizzazione di spesa, si riproduce un passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2016, in cui è stato osservato che, in base ai principi di unità, universalità e integrità del bilancio, deve sussistere un naturale bilanciamento tra spese programmate e l'impiego delle risorse, di modo che ‹‹[…] tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente›› (§ 5 del considerando in diritto)››*

è «che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte "influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)" (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che «determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 105 del 2018)» (sentenza n. 215 del 2021, par. 5.1 del "Considerato in diritto").

3.3 Si riscontra, dunque, per quanto detto, quell'effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale che, ai sensi della pluriennale elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, costituisce il nucleo fondante del requisito di rilevanza.

4. Sulla "non manifesta infondatezza" della questione

4.1 Violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione

La disposizione qui censurata si pone in contrasto con i precetti costituzionali in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, e quindi con l'art. 81, comma 3, della Costituzione, poiché, pur prevedendo oneri a carattere continuativo e non derogabile (gli oneri relativi al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale), stabilisce che, per gli esercizi successivi al triennio 2021-2023, gli stessi possano essere quantificati annualmente con la legge di bilancio.

Così facendo, essa viola il disposto degli articoli 38, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011 e 30, comma 6, legge n. 196 del 2009, norme interposte dell'art. 81, comma 3, Cost., secondo i quali una simile opzione è consentita solo in relazione ad oneri continuativi aventi natura non obbligatoria, mentre, per gli oneri continuativi inderogabili, è necessario provvedere alla loro quantificazione annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione nonché indicarne l'ammontare a regime.

In modo analogo, anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che «*le leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio*».

In sostanza, l'ordinamento richiede che la forma di copertura indicata dalla legge sia qualitativamente, quantitativamente e temporalmente coerente con il tipo di onere cui deve fare fronte.

Di conseguenza, sulla base di tale logica, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto questi ultimi non sono vincolati dal titolo sottostante ad indicare un *quantum* per il singolo esercizio, non trattandosi appunto di un obbligo, tenuto conto della natura discrezionale della prestazione, come prevista dalla legge istitutiva.

Nel caso in rassegna, per contro, è evidente che l'Amministrazione non ha alcuna facoltà di rimodulare annualmente, in via unilaterale, il trattamento economico accessorio del personale con qualifica dirigenziale stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Il contratto collettivo, da questo punto di vista, opera quale fattore esterno capace di imprimere un vincolo al bilancio determinando l'obbligo (e non una mera facoltà) di provvedere ai relativi stanziamenti nella misura minima convenuta (cfr., in termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2003, Volume I, pag. 199: "I *contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie*").

L'Amministrazione è tenuta a stanziare in bilancio le risorse necessarie alla costituzione del fondo in base alle regole del contratto collettivo.

Infatti, il paragrafo 5.2 dell'Allegato n. 4/2 al d.lgs. 118 del 2011 dispone che «*Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di*

tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo. […] In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente».

Se, dunque, la fonte primaria dei trattamenti economici del personale è quella negoziale[4] e se questa, nel regolare la misura e l'evoluzione della spesa per le componenti fisse e variabili della retribuzione complessiva, si pone a parametro estrinseco di riferimento per la quantificazione delle spese del personale, appare logica conseguenza che tali costi debbano trovare corrispondente rappresentazione, dapprima, nell'enunciazione degli oneri indicati nelle leggi che ne autorizzano la spesa, e, successivamente, anche nelle conseguenti espressioni finanziarie degli stanziamenti di bilancio.

In definitiva, alle spese in esame – che, con cadenza annuale, necessitano di essere stanziate nella misura individuata nella fonte negoziale, allo scopo di consentire la futura costituzione del Fondo per la successiva contrattazione integrativa - non potrebbe che riconoscersi la natura di oneri inderogabili, a carattere ricorrente e obbligatorio, in quanto "*spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi*" (art. 21, comma 5, lett. a, della legge n. 196 del 2009).

Da questo punto di vista, alcun valore può essere attribuito alla circostanza che le stesse non siano ricomprese nell'elenco delle spese obbligatorie di cui all'art. 39, comma 11, lett. a), del d.lgs. n. 118 del 2011 (Allegato 13 al bilancio di previsione 2021-2023 della Regione siciliana di cui alla legge regionale n. 10 del 2021).

[4] Cfr. art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 13, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000. Sul principio di riserva della contrattazione collettiva quale norma fondamentale di riforma economico-sociale che si impone anche alle Regioni ad autonomia differenziata, si è espressa, *ex multis*, la Corte costituzionale con la sentenza n. 81 del 2019.

In disparte il rilievo fattuale per cui tali spese sono qualificate come obbligatorie e ricomprese nei menzionati documenti programmatici da altre Regioni (cfr., ad esempio, Regione Piemonte, legge regionale 15 aprile 2021, n. 8 "*Bilancio di previsione finanziario 2021-2023*"- allegato 12, capitolo 101812, oppure Regione Veneto, legge regionale 20 dicembre 2021, n. 36 "*Bilancio di previsione 2022-2024*" – allegato 13, capitolo 103005) e ricordato che, comunque, le spese in questione non esauriscono l'intero insieme degli oneri inderogabili, è evidente che, ai fini della copertura, ogni valutazione in tal senso deve essere condotta con esclusivo riguardo alla natura e alla effettiva sostanza dell'onere, non potendo risultare dirimenti o vincolanti le opzioni classificatorie esercitate dalla Regione siciliana.

A tal proposito, si sottolinea che gli oneri in questione corrispondono, secondo quanto previsto dall'art. 68, commi 1 e 2, dell'ipotesi di contratto collettivo, ad incrementi non già eventuali, bensì stabili (e, quindi, continuativi) del Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione, parte variabile e di risultato.

Le risorse stabili «*hanno la caratteristica della certezza, della stabilità e della continuità nel tempo*» (ARAN, Possibili contenuti di un contratto decentrato integrativo. Indice ragionato. Comparto Regioni e autonomie locali, Personale non dirigente, Serie Manuali operativi, marzo 2013, citata dalla Corte costituzionale n. 197 del 2017, par. 3.1.2 del "Considerato in diritto").

La stessa Amministrazione regionale, con la memoria prot. Cdc n. 197 del 12 gennaio 2022, ha confermato che «*il Fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale dirigenziale […] in ogni caso non può prevedere stanziamenti inferiori al tetto minimo garantito al lavoratore dalla normativa vigente pari ad euro 30.519.533,24, determinato dal valore del Tetto massimo in applicazione art. 23 co. 2 D.lgs. 25 maggio 2015, n.75 (Tetto Madia) pari ad euro 29.940.000,00, incrementato, in deroga al tetto ai sensi dell'Art.11 D.L. 14/12/2018 n° 135, da euro 579.533,24, di cui all'articolo 68 c. 2 lett. a) dell'ipotesi di contratto*».

In tema, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 2020, ha ricordato che il quadro normativo che consentiva di dare copertura a spese continuative o ricorrenti, rinviando alla legge di bilancio la determinazione della relativa entità (legge 9 maggio 1976, n. 335, seguita dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76), è stato modificato nel tempo «*in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio*», fino ad individuare «*modalità procedurali più*

penetranti di garanzia del precetto costituzionale», tra cui quelle attualmente declinate, per l'appunto, negli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la stessa Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 226 del 2021, dopo aver ribadito che l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce una disposizione specificativa dell'art. 81, terzo comma, Cost., e che quest'ultimo canone, in ogni caso, «*[…] «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale*», ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, per violazione del citato art. 81, terzo comma, Cost., poiché, nel prevedere «*spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011*» (in specie, l'incremento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Comando del Corpo Forestale, da corrispondere in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva), «*avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime*», posto che «*l'aver demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità non poteva esimere la legge regionale dal prevedere comunque quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale, dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita*».

Già in precedenza, la Corte costituzionale, trovandosi ad esaminare una fattispecie nella quale, pur a fronte di oneri inderogabili e determinabili, risultava omessa, per gli anni successivi al triennio, ogni indicazione dei mezzi di copertura, aveva evidenziato l'importanza dell'obbligo di puntuale indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che andranno a gravare sui bilanci non ancora approvati, rappresentando come, nel caso di specie, dovesse «*essere condiviso l'assunto della Corte dei conti circa l'indicazione di copertura finanziaria "assolutamente insufficiente" perché limitata al periodo del bilancio pluriennale in corso*» (sentenza n. 384 del 1991).

In altra occasione, sempre in linea con le predette argomentazioni, la Consulta aveva ritenuto conforme ai precetti in materia di copertura la tecnica del rinvio alle leggi finanziarie annuali solo a fronte di una spesa «*configurata in termini del tutto facoltativi*», ben potendo, in tal caso, «*il legislatore provinciale variare e rimodulare l'entità complessiva degli*

stanziamenti», trattandosi di «*spese ripetibili, ma di carattere facoltativo, alle quali può legittimamente essere data copertura al momento della quantificazione della spesa, di anno in anno deliberata (analogamente, sentenza n. 62 del 2014)*» (sentenza n. 190 del 2014).

4.2 Violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione

La disposizione avversata si pone in contrasto non solo con il parametro di cui all'art. 81, comma 3, Cost., ma anche con il correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio sancito dall'art. 97, comma 1, Cost.

È evidente, infatti, come il difetto di copertura sopra stigmatizzato, si riverberi prospetticamente in termini negativi anche sul mantenimento dell'equilibrio di bilancio, dal momento che, non precostituendo nel modo adeguato e conforme a costituzione le risorse per i futuri oneri, ostacola inevitabilmente il perseguimento e l'effettiva realizzazione del suddetto obiettivo.

Del resto, secondo la giurisprudenza costituzionale, «*copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti "la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)*» (sentenza n. 274 del 2017, par. 4 del "Considerato in diritto").

Tutto ciò premesso e considerato

riservata ogni decisione in merito all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ritiene di sollevare l'incidente di costituzionalità dell'art. 4 della legge della Regione siciliana n. 24 settembre 2021 per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia

visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione siciliana n. 24 settembre 2021, in riferimento agli articoli 81, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione per le ragioni indicate in parte motiva

DISPONE

la sospensione del giudizio relativo all'articolo 68, commi 2, 3 e 8, dell'ipotesi di Contratto Collettivo Regionale di Lavoro dell'area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della citata legge regionale n. 10 del 2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018

ORDINA

- la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;
- la notifica della presente ordinanza, a cura del Servizio di supporto della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione siciliana, al Presidente della Regione siciliana, al Presidente dell'Assemblea regionale Siciliana, all'Assessore regionale dell'Economia, all'Assessore regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio da remoto in data 12 gennaio 2022.

I RELATORI

Tatiana Calvitto

TATIANA CALVITTO
Corte Dei Conti
03.02.2022 13:05:19
GMT+01:00

Antonio Tea

ANTONIO TEA
CORTE DEI CONTI
03.02.2022 19:41:25
GMT+00:00

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

PILATO SALVATORE
03.02.2022 18:19:40
GMT+01:00

Depositato in Segreteria in data 3 febbraio 2022.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Firmato Digitalmente da/Signed by:
BORIS RASURA

In Data/On Date:
giovedì 3 febbraio 2022 19:46:59