



















Il legislatore regionale, con l'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008, aveva provveduto ad istituire il ruolo dei vice-dirigenti regionali e a disciplinare la relativa retribuzione di posizione e di risultato (art. 2, commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008), individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto.

Chiarito il quadro legislativo statale di riferimento, la Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sollevate dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, con l'ordinanza del 27 dicembre 2017.

In primo luogo, la Corte costituzionale ha evidenziato come l'art. 17-*bis* non abbia mai ricevuto applicazione e come non siano mai stati adottati gli atti ministeriali di indirizzo e sottoscritti i relativi contratti collettivi nazionali. Ne discende come le regioni non avrebbero potuto istituire l'area della vice-dirigenza.

La Corte ha pertanto rilevato come l'illegittima istituzione della vice-dirigenza, avvenuta invadendo la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" ed in violazione della contrattazione collettiva sia stata lesiva dell'art. 81 Cost. in quanto la relativa voce di spesa concernente l'indennità dei vice-dirigenti era priva di copertura normativa.

La dirompente novità della sentenza in commento risiede nella legittimazione estesa al "parametro". Per tale ordine di considerazioni, è difatti possibile affermare che l'indiscussa legittimazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione non va riconosciuta, come da consolidata giurisprudenza costituzionale, in riferimento all'art. 81 Cost. ma più in generale, a tutte le norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla corretta utilizzazione.

#### 4 Brevi riflessioni sull'estensione del parametro in sede di Controllo preventivo di legittimità

Il concetto di parametro elaborato nella sent. n. 296 del 2018 potrebbe offrire spunti di riflessione per quanto concerne il potere della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, di sollevare questione di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, con la celebre sent. n. 226 del 1976 (c.d. sentenza Crisafulli), aveva già riconosciuto alla Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità, la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale<sup>16</sup>.

Successivamente, l'art. 27, comma 1, legge n. 340 del 2000, prevedendo la sospensione dei termini di conclusione del procedimento di controllo solo nei casi in cui la *“sezione abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81 Cost., delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto”*, ha positivizzato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo<sup>17</sup>. Detto potere, nel corso del tempo, ha tuttavia subito una serie di limitazioni, sia in ragione della sottrazione dei decreti legge e dei decreti legislativi al controllo preventivo di legittimità<sup>18</sup> sia a seguito della tassatività degli atti sottoposti alla cognizione della Sezione del controllo preventivo contenuta nell'art. 3, legge n. 20 del 1994.

---

<sup>16</sup> La Corte dei conti *“è infatti l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”* ed opera secondo modalità *“analoghe a quelle in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi”* (Corte cost., sent. n. 226 del 1976), in *Foro amm.*, 1976, cit., 2953.

<sup>17</sup> Art. 27, comma 1, legge n. 340 del 2000: *“Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni”*.

<sup>18</sup> Art. 16, legge n. 400 del 1988; la Corte costituzionale, sent. n. 406 del 1989, ha ritenuto legittima la sottrazione al controllo preventivo di legittimità dei decreti legge e dei decreti legislativi delegati.

Parte della dottrina ritiene dunque che la Corte dei conti non possa che sollevare questione di legittimità costituzionale solo a difesa dell'art. 81 Cost. Altra parte della dottrina ha affermato che *“l'art. 27 della l.n. 340 del 2000, sembra invece avere schiuso le porte del giudizio di costituzionalità da parte della Corte dei conti, ponendo come unico (ma non per questo meno gravoso) vincolo, l'assenza di qualsiasi effetto sospensivo rispetto all'efficacia del provvedimento sospettato di incostituzionalità per ragioni diverse dall'art. 81 Cost.. Si è così introdotta una doppia procedura, in deroga ai principi che regolano, in generale, il giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi, in ragione del parametro di costituzionalità di cui sospetta la violazione la Corte dei conti”*<sup>19</sup>.

La sent. n. 296 del 2018, ponendo l'accento sulla natura “paragiurisdizionale” dell'attività di controllo in generale, sembra confortare la tesi che riconosce in capo alla Corte dei conti il potere di sollevare questione di legittimità non solo in caso di violazione dell'art. 81 Cost. ma anche di altre norme costituzionali che hanno riflessi sulla finanza pubblica. Giova peraltro rilevare come il controllo preventivo di legittimità involga l'atto nel suo complesso, potendo la Corte rilevare qualunque profilo di illegittimità del provvedimento all'esame, non solo di natura finanziaria (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza). Detto controllo si estrinseca nel verificare che il provvedimento sia pienamente conforme alla fattispecie legale astrattamente prevista dal legislatore.

Nella sent. n. 296 del 2018, la Corte costituzionale ha ritenuto che il parametro del riparto delle competenze tra Stato e regioni si possa affiancare a quelli posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e della sana gestione finanziaria. Detto parametro, infatti, delinea settori nei quali l'intervento regionale produttivo di spesa si traduce immediatamente nell'alterazione dei principi di sana gestione della finanza pubblica

---

<sup>19</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni e controlli*, V. Tenore (a cura di), Giuffrè editore, 2013, Milano, pag. 1061.

allargata nonché degli equilibri economico-finanziari degli enti, che spetta alla Corte dei conti garantire proprio in sede di giudizio di parificazione<sup>20</sup>.

In conclusione, l'ampliamento del parametro potrebbe essere esteso anche in sede di controllo preventivo, disancorandolo alla sola violazione dell'art. 81 Cost. e riconoscendo, anche in questa sede, il potere di sollevare questione di legittimità laddove un provvedimento tragga origine da una legge ritenuta incostituzionale e immediatamente lesiva degli equilibri economico-finanziari.

---

<sup>20</sup> Ufficio Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 9 novembre 2018.