CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **189/2020** (ECLI:IT:COST:2020:189)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **AMATO** - Relatore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **24/06/2020**; Decisione del **06/07/2020**
Deposito del **31/07/2020**; Pubblicazione in G. U. **05/08/2020**
Norme impugnate: Art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29/04/1983, n. 12; art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27/08/1999, n. 3.
Massime: **42381 42383 42384 42385 42386 42387 42388 42389**
Atti decisi: **ord. 174/2019**

SENTENZA N. 189

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), promosso dalla

Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 29 luglio 2019, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

uditi il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giuliano Amato, gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, nell'udienza pubblica del 24 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e d), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi pervenute in data 8 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione.

L'art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983 disciplina il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati.

L'art. 18 della legge prov. Trento n. 3 del 1999 – così come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)» – nel fornire l'interpretazione autentica del richiamato art. 92, prevede che quest'ultimo «s'interpreta nel senso di riconoscere il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili; s'interpreta, inoltre, nel senso che il rimborso delle spese legali è riconosciuto anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

2.– Il giudice a quo, chiamato alla parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, riferisce di avervi provveduto parzialmente e di aver sospeso il giudizio quanto al capitolo n. 151750-003 (dell'importo complessivo di euro 188.145,75, relativo al rimborso delle spese processuali), dubitando della legittimità costituzionale delle norme che hanno consentito il pagamento di euro 146.176,08 a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 dell'Allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce in rito.

Il rimettente, dopo aver rammentato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, anche con riferimento a parametri diversi dall'art. 81 Cost., la cui violazione sarebbe destinata a riverberarsi sull'equilibrio di bilancio, denuncia anzitutto il contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ad avviso del giudice a quo, infatti, le disposizioni censurate inciderebbero sulle materie «ordinamento civile», «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», cui ricondurre quella contabile.

2.1.– Quanto al primo di tali ambiti, la disciplina in esame regolerebbe un aspetto del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, ormai contrattualizzato, che dovrebbe ricevere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Quanto alle altre materie di esclusiva competenza del legislatore statale, il rimborso costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, che, peraltro, l'art. 92, comma 1-bis, della legge prov. Trento n. 12 del 1983 consentirebbe anche in caso di condanna penale o contabile, sostituendo la valutazione di un'apposita commissione provinciale a quella operata dal giudice sulla gravità della colpa.

Nel caso di specie, non si potrebbe evocare la competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), poiché essa riguarderebbe il solo profilo organizzativo del rapporto di lavoro.

D'altra parte, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore statale avrebbe provveduto a disciplinare il regime di rimborsabilità delle spese processuali: dapprima con l'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, poi con l'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, entrambi oggetto d'interpretazione autentica a opera dell'art. 10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248; successivamente, con gli artt. 31, comma 2, e 110, comma 7, del d.lgs. n. 174 del 2016.

Analoghe considerazioni andrebbero svolte con riferimento ai commi 5, 5-bis e 5-ter dell'art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983, i quali estenderebbero il descritto regime sia dal punto di vista soggettivo (ai membri della Giunta provinciale, ai loro delegati e ai componenti esterni di commissioni o comitati istituiti presso la Provincia autonoma), sia da quello oggettivo (ai procedimenti disciplinari e a quelli di irrogazione di sanzioni ai sensi dell'art. 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia»).

2.2.– Nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dal legislatore statale, si determinerebbe un aggravio della spesa, tale da incidere negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

2.3.– Inoltre, la normativa provinciale, dettando una disciplina dei rimborsi più permissiva rispetto a quella statale, violerebbe altresì l'art. 97 [recte: art. 97, secondo comma] Cost., sotto il profilo sia del buon andamento, sia dell'imparzialità dell'amministrazione.

2.4.– Infine, l'estensione oggettiva e soggettiva operata dal legislatore provinciale con le disposizioni censurate inciderebbe sulla competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile, con conseguente violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost.

2.5.– Quanto alla rilevanza, il rimettente, esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, in considerazione del loro tenore incontrovertibile, osserva che esse incidono sul capitolo di bilancio non parificato, ossia sull'articolazione della spesa ivi contemplata e sul quantum della stessa, determinandone un effetto espansivo, anche in prospettiva futura. Nell'esaminare in sede di parifica il capitolo destinato al rimborso delle spese processuali, il relativo onere, per l'importo di euro 146.176,08, risulterebbe privo di fondamento normativo ove le disposizioni che ne autorizzano l'impegno e il pagamento fossero dichiarate costituzionalmente illegittime. La Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario, attuale e prospettico, del settore pubblico, non potrebbe pertanto parificare il menzionato capitolo; diversamente, nel caso in cui le questioni di legittimità costituzionale fossero ritenute infondate.

3.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni sollevate.

3.1.– In via preliminare, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di parificazione.

Ad avviso della difesa provinciale, il giudice a quo avrebbe dovuto limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un compito di controllo di tutte le possibili illegittimità delle voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate.

Andrebbe perciò esclusa la rilevanza di questioni di legittimità costituzionale di leggi provinciali di spesa sollevate in sede di giudizio di parificazione. La Corte dei conti non dovrebbe farne applicazione, trattandosi di meri antecedenti di fatto, della cui esistenza prendere semplicemente atto. A diversamente opinare, si finirebbe per creare in via pretoria un tertium genus di accesso al giudizio di costituzionalità, assimilabile a quello in via principale, in mancanza dei requisiti di specificità e del contraddittorio delle parti coinvolte, che sono propri di quello incidentale. Peraltro, nei casi precedentemente scrutinati da questa Corte si sarebbe trattato di norme aventi «effetti finanziari diretti», che incrementavano fondi o istituivano capitoli di spesa, mentre, nel caso in esame, le disposizioni censurate avrebbero carattere sostanziale e, inoltre, non verrebbero in rilievo per l'an della spesa, ma solo per il quantum della stessa.

3.1.1.– In subordine, la Provincia autonoma eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni relative alle disposizioni diverse da quelle che disciplinano il rimborso delle spese sostenute nell'ambito di procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 cod. giust. contabile, o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile definiti con pronunce in rito. Infatti, il capitolo di bilancio che nel giudizio a quo non è stato parificato in ragione del dubbio di costituzionalità, si riferisce solo agli oneri per queste tipologie di procedimenti.

3.2.– Inoltre, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale riferita alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente avrebbe dovuto evocare il parametro vigente al momento dell'emanazione delle disposizioni censurate, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, o, quantomeno, spiegare le ragioni per le quali esse andrebbero scrutinate alla stregua del nuovo

parametro, confrontandosi altresì con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

3.2.1.– In subordine, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost, non sarebbe fondata.

La normativa censurata, infatti, non sarebbe ascrivibile all'«ordinamento civile», ma atterrebbe al rapporto pubblicistico di servizio tra la Provincia autonoma e i propri funzionari. Adottata in epoca in cui il rapporto di impiego era ancora di diritto pubblico, essa si applica anche a soggetti diversi dai dipendenti e per finalità organizzative, volte a rendere più sicura e indipendente l'azione amministrativa, nell'interesse della stessa amministrazione, attraverso la protezione del dipendente e del funzionario. D'altra parte, la contrattazione collettiva si sarebbe occupata esclusivamente del processo civile e penale, non anche di quello contabile, in rilievo nella fattispecie. Né essa precluderebbe, nell'interesse pubblico, un'autonoma parallela garanzia dell'attività amministrativa.

Le disposizioni censurate si riferirebbero ai rapporti interni dell'ente con i propri amministratori e dipendenti, successivi al giudizio di responsabilità (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 112 del 1973) e pertanto non inciderebbero sulle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa».

3.3.– Ad avviso della Provincia autonoma di Trento, anche le censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero inammissibili, poiché la Corte dei conti non sarebbe legittimata a prospettare la violazione di parametri diversi da quelli che presidiano l'equilibrio e la veridicità dei bilanci o da quelli relativi al riparto di competenze in grado di riverberarsi su di essi.

Peraltro, la Provincia autonoma sottolinea come, qualora la normativa incidesse in materia di competenza statale, non si porrebbe proprio un problema di diseguaglianza; mentre, ove essa rientrasse in una materia provinciale, la possibilità di una disciplina divergente sarebbe implicita nelle prerogative dell'autonomia. Di qui l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle censure.

3.4.– Parimenti inammissibili o comunque non fondate, sarebbero le censure formulate in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., atteso che, fermo restando l'onere delle spese processuali in capo ad amministratori e dipendenti in caso di responsabilità per dolo o colpa grave, la disciplina provinciale risponderebbe all'esigenza di evitare i rischi correlati a un'«amministrazione difensiva», tesa a evitare il pericolo di assoggettamento ai costi di difesa, connesso alle iniziative da assumere.

3.5.– Infine, sarebbero inammissibili o comunque non fondate anche le censure formulate in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame non sarebbe in grado di compromettere l'equilibrio di bilancio, considerato l'esiguo ammontare dell'importo per il quale non è intervenuta la parifica.

3.6.– In prossimità della data fissata per la trattazione, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria illustrativa, con cui ha ribadito e ulteriormente sviluppato gli argomenti difensivi precedentemente svolti, producendo altresì un prospetto riepilogativo dei rimborsi effettuati nell'esercizio 2018, incidenti sul capitolo di bilancio per l'ammontare non parificato, a dimostrazione della loro correlazione con provvedimenti di archiviazione o sentenze in rito afferenti a procedimenti o giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in sede di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento relativo all'esercizio 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999).

Il censurato art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983 disciplina il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati. L'art. 18 della legge prov. Trento n. 3 del 1999 – così come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)» – oltre a integrare detta disciplina, ne reca l'interpretazione autentica, disponendo che il rimborso debba essere riconosciuto anche per le spese afferenti alle fasi preliminari dei citati giudizi e nei casi di archiviazione.

2.– Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Esse inciderebbero sulle materie «ordinamento civile», «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», cui ricondurre i giudizi di responsabilità contabile: da un lato, sarebbe regolato un aspetto del rapporto di lavoro del dipendente pubblico che dovrebbe ricevere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale; dall'altro, il rimborso costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, regolata dalla legislazione statale.

La disciplina censurata, inoltre, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, determinerebbe un aggravio della spesa, riverberandosi negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Infine, le disposizioni in esame violerebbero anche gli artt. 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., in quanto esse, da un lato, porrebbero una disciplina più permissiva rispetto a quella statale e, dall'altro, inciderebbero sulla competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'an della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile.

In punto di rilevanza, il giudice a quo riferisce di non aver provveduto alla parificazione del capitolo n. 151750-003, per l'importo (parziale) di euro 146.176,08, erogato a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con archiviazione o di giudizi di responsabilità conclusisi con pronunce in rito. Ove le disposizioni censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'esborso risulterebbe privo di fondamento normativo e sarebbe preclusa l'integrale parificazione del capitolo menzionato.

3.– Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità formulate dalla difesa della Provincia autonoma di Trento.

3.1.– In primo luogo, è eccepito il difetto di rilevanza di tutte le questioni sollevate, assumendo che, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti debba limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un controllo delle possibili illegittimità di voci di spesa connesse

alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate.

3.1.1.– L'assunto non è condivisibile.

Questa Corte ha già chiarito che lo statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la relativa normativa di attuazione non derogano al regime del giudizio di parifica sul rendiconto, il quale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato» (sentenza n. 72 del 2012).

I caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti») e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile anche alle Province autonome (sentenza n. 138 del 2019). Essi rendono il procedimento di parifica ascrivibile al novero dei «controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, «"la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976) […], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Nella fattispecie, infatti, il rimborso sarebbe avvenuto «senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge […] imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità» (ex plurimis, sentenza n. 112 del 2020), onde la sussistenza della rilevanza.

3.2.– In secondo luogo, la Provincia autonoma di Trento nega che nel giudizio di parificazione siano rinvenibili i caratteri del giudizio incidentale, quale modalità di accesso al sindacato di costituzionalità alternativa rispetto al ricorso in via principale, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

Anche tale assunto è privo di fondamento.

Questa Corte, infatti, ha ravvisato nel procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: «a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione

finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Nel caso di specie, peraltro, l'ordinanza di rimessione dà ampia contezza di come si sia concretamente sviluppato il contraddittorio con la Provincia autonoma.

3.3.– In via subordinata, la Provincia autonoma di Trento eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni diverse da quelle che disciplinano il rimborso ai dipendenti provinciali delle spese sostenute nell'ambito di procedimenti contabili conclusisi con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile definiti con pronunce in rito, unici oneri per il cui ammontare il capitolo n. 151750-003 non è stato parificato in ragione del dubbio di costituzionalità.

3.3.1.– L'eccezione è fondata.

Le argomentazioni del rimettente evidenziano come, ai fini della parificazione, le sole disposizioni rilevanti siano quelle che impongono di validare, per la determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le somme inerenti ai rimborsi erogati ai dipendenti coinvolti in procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione o con pronunce in rito, consentendo così di «circoscrivere il petitum a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti» (sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso di specie, tale normativa va identificata nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, il quale, presentandosi come disposizione di interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ma essendo cionondimeno innovativo, riconosce: a) «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi […] contabili» (primo periodo); nonché, b) «il rimborso delle spese legali […] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione […] del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile» (secondo periodo).

Va inoltre rilevato che, sebbene il petitum dell'ordinanza di rimessione investa l'intero contenuto dispositivo dell'art. 18, le argomentazioni e le censure del rimettente risultano riferite esclusivamente al primo comma dello stesso. Del resto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni dei successivi commi 1-bis e 2 dell'art. 18, oltre che sfornite di un adeguato corredo motivazionale, non soddisfano neppure il requisito della rilevanza nel giudizio a quo e devono, pertanto, ritenersi inammissibili.

La rilevanza deve essere, dunque, limitata alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, nella parte in cui si riferisce ai dipendenti provinciali e al procedimento contabile, mentre sono inammissibili, per difetto di rilevanza nel giudizio a quo, le questioni relative all'art. 92 legge prov. Trento n. 12 del 1983.

4.– Tanto premesso e così delimitato il thema decidendum, si può procedere all'esame delle questioni aventi a oggetto l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999.

4.1.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 97, secondo comma, Cost., che è parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica (sentenze n. 146 del 2019, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

4.2. – In riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera

l), Cost., cui si correla quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., la Provincia autonoma di Trento eccepisce che il rimettente avrebbe dovuto evocare il parametro di competenza vigente al momento dell'emanazione delle norme denunciate, anteriore alla modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione, e confrontarsi con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.2.1.– Entrambe le eccezioni sono infondate.

Quanto alla prima, occorre rilevare che il riconoscimento del rimborso delle spese processuali anche nell'ipotesi in cui è disposta l'archiviazione è stato introdotto nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)», ossia successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione.

In ogni caso, va evidenziato che «[l]'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001» (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2013), limite «rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 […] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati», così divenendo irrilevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V (sentenza n. 282 del 2004).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», parimenti richiamate dal rimettente e indicate dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. come di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quanto alla seconda eccezione, si rammenta che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «[l]'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l'applicabilità dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può […] prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio principale, […] spiegare in quale rapporto esse si trovino con l'invocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale» (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2017).

Nel caso in esame, il rimettente ha assolto al citato onere argomentativo, ritenendo che la disciplina censurata esuli dalla materia «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), in quanto riconducibile, a suo avviso, alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento ai citati parametri, non è fondata.

5.1.– Occorre premettere che il rimettente deduce la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., cui sarebbe correlata quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. in quanto la spesa indebitamente consentita dalla disciplina censurata determinerebbe, come inevitabile conseguenza, un aggravio della finanza provinciale, incidendo negativamente sull'equilibrio del bilancio.

Alla stregua dell'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, come già detto, sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con i primi, ove si traducano «immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018).

5.2.– Nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, la disposizione censurata riconosce «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

Nella disciplina oggetto di censura, viene dunque in rilievo l'estensione della rimborsabilità delle spese per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. La disposizione censurata introduce, infatti, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale.

5.3.– In via preliminare, si deve rilevare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina del trattamento giuridico e economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili "pubblicistico-organizzativi" ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 128 e n. 25 del 2020, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Infine, la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali (sentenze n. 337 del 2009, n. 200 del 2008, n. 184 del 2007 e n. 345 del 2004).

5.4.– Nella specie, con l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, è stata prevista la possibilità di rimborso delle spese sostenute per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. Tale intervento attiene non al rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» – bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità.

5.4.1.– Si tratta, invero, di finalità coerenti con la ratio della disciplina statale che – già con l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) – ha delimitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave. In questo modo, il legislatore statale ha inteso «predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed

inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa […] determinando quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo […]» (sentenza n. 371 del 1998).

Risulta ispirato alla medesima ratio anche l'art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), secondo cui «[l]e spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato […]».

Nella stessa direzione si pone l'interpretazione autentica di quest'ultima disposizione, indicata dall'art. 10-bis, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248. Con espresso riferimento al giudizio contabile, esso, al comma 10, stabilisce che l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997 si interpreta nel senso che «il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto […]».

In tempi più recenti e con specifico riferimento ai giudizi di responsabilità contabile, l'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile, ha stabilito che «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto che questo apparato normativo risponde a un interesse generale, quello di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2015, n. 13861). Analogamente, il Consiglio di Stato ha affermato che il fine avuto di mira dal legislatore è volto a evitare «che il dipendente […] tema di fare il proprio dovere» (Consiglio Stato, sezione quarta, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137).

5.5.– La realizzazione delle finalità sopra evidenziate può avvenire attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell'ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, ma ciò non esclude che le stesse possano essere perseguite anche mediante l'estensione del rimborso a oneri economici affrontati in fasi procedimentali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali. È quanto prevede la disposizione censurata, che riconosce il rimborso delle spese sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa «nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione».

In quanto volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, la disciplina provinciale in esame appare espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e non di quelle, evocate dal rimettente, che

l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., attribuisce in via esclusiva al legislatore statale.

Ciò impedisce, altresì, di ravvisare la lesione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost., la cui violazione, nella fattispecie, viene ammissibilmente dedotta dal giudice a quo in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusiva statale e segnatamente in quella dell’ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale e non quale limite interno alla competenza provinciale ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia.

5.6.– Alla luce delle considerazioni che precedono, non assume rilievo, rispetto al diverso caso in esame, l’illegittimità dell’art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni», per il contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dichiarata dalla sentenza n. 19 del 2014.

5.7.– Da queste considerazioni discende che anche le questioni di legittimità costituzionale, «funzionalmente connesse» alle precedenti, sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119, primo comma, Cost., sono parimenti non fondate.

Una volta riconosciuto che l’art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa primaria di cui all’art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia, ed in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi, va infatti escluso che da ciò sia conseguita una lesione dei parametri costituzionali evocati.

6.– Infine, non è fondata neppure la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all’art. 103, secondo comma, Cost.

La disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all’accertamento dell’an della liquidazione delle spese nell’ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente. Essa, come si è detto, si limita, infatti, a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l’amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.

Al riguardo va rilevato che – ferma restando la regolamentazione da parte del giudice contabile delle spese del relativo giudizio – deve essere distinto il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile da quello che si instaura fra l’incolpato, poi assolto o prosciolto, e l’amministrazione di appartenenza, relativamente al rimborso delle spese per la difesa. Sia la giurisprudenza ordinaria, sia quella amministrativa, infatti, hanno riconosciuto che tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 28 luglio 2017, n. 3779; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 marzo 2011, n. 5918, 24 marzo 2010, n. 6996, e 12 novembre 2003, n. 17014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 103,

secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1-bis e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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

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