Commento alla sentenza n. 189 del 2020 della Corte costituzionale, in materia di rimborso delle spese processuali sostenute dal pubblico dipendente nei giudizi di responsabilità amministrativa. Aspetti processuali e profili sostanziali

Sommario: 1. *Introduzione. Gli aspetti di interesse della sentenza n. 189 del 2020.* – 2. *Il contenuto della sentenza n. 189 del 2020.* – 3. *Corte dei conti come giudice a quo. Conferme in punto di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte in sede di giudizio di parificazione.* – 4. *Delimitazione delle norme-parametro invocabili e “funzionalizzazione” della rilevanza.* – 5. *Il riparto di competenze in materia di rimborso delle spese di lite del pubblico dipendente coinvolto in giudizi di responsabilità amministrativa e l’autonomia della disciplina rispetto alla giurisdizione contabile.*

1. Introduzione. Gli aspetti di interesse della sentenza n. 189 del 2020

Con la sentenza n. 189/2020 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale della disciplina dettata dalla Provincia autonoma di Trento in materia di rimborso, da parte dell’amministrazione provinciale, delle spese processuali sostenute dai propri dipendenti nei giudizi di responsabilità amministrativa in cui siano coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati, conclusi con pronunce di archiviazione o con sentenze in rito senza accertamento di responsabilità.

La questione era stata sollevata dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in sede di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l’esercizio finanziario 2018.

La sentenza è degna di rilevanza per diversi aspetti, sia preliminari che di merito.

Sotto il primo versante, la Corte costituzionale conferma l’ammissibilità della questione proposta dalla Corte dei conti in sede di parifica, anche sotto il profilo della natura *incidentale* del giudizio costituzionale così introdotto, e circoscrive – nel solco di una giurisprudenza più recente, ma ormai da ritenersi consolidata – lo spettro delle norme parametro, ulteriori rispetto a quelle *latu sensu* finanziarie, in relazione alle quali l’incidente di costituzionalità può essere attivato.

Quanto alla decisione di merito, la pronuncia contiene interessanti spunti di riflessione non solo in ordine al riparto di competenze, ma, in generale, circa la natura del rimborso delle spese di lite sostenute dal dipendente coinvolto in un giudizio di responsabilità amministrativa, da parte dell’amministrazione di appartenenza.

2. Il contenuto della sentenza n. 189 del 2020

Le norme sottoposte allo scrutinio del giudice costituzionale – e cioè l’art. 92 della l. prov. Trento n. 12/1983, e la norma di interpretazione autentica dello stesso, di cui all’art. 18 della l. prov. n. 3/1999 – stabiliscono, per quanto di interesse ai fini dello scrutinio di costituzionalità richiesto alla Corte costituzionale, che la Provincia autonoma riconosce al dipendente il rimborso delle spese legali sostenute nei giudizi di accertamento della responsabilità amministrativa o contabile conclusi con l’archiviazione o con sentenza in rito.

La Corte dei conti, chiamata alla parifica del capitolo di spesa relativo al rimborso delle spese processuali della provincia, contenente voci di spesa per il rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell’ambito di procedimenti contabili definiti con l’archiviazione o conclusi con pronunce in rito, aveva dubitato della legittimità costituzionale delle disposizioni in esame sotto diversi profili.

In primo luogo, esse avrebbero ecceduto dalla competenza statutaria in materia di organizzazione degli uffici provinciali e del personale a essi addetto, incidendo sulle competenze normative esclusive in materia di “ordinamento civile”, “giurisdizione e norme processuali” e “giustizia amministrativa”, in violazione degli artt. 3 e 117, c. 2, lett. l), Cost.

La disciplina provinciale avrebbe infatti regolato aspetti incidenti sul rapporto di lavoro e non su quello di servizio, come tali bisognosi di una disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale.

Inoltre, dal momento che il rimborso delle spese processuali costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, che il legislatore statale avrebbe già compiutamente disciplinato limitando la rimborsabilità delle spese legali a quanto liquidato dalla Corte dei conti con la sentenza che esclude nel merito l’assenza degli elementi costitutivi della responsabilità (danno, violazione degli obblighi di servizio, nesso di causalità, dolo o colpa grave), il legi-

slatore provinciale avrebbe violato, anche sotto questo aspetto, la competenza esclusiva statale in materia di giustizia amministrativa.

Tale invasione di competenza, ampliando il perimetro soggettivo e oggettivo del rimborso rispetto a quanto statuito a livello statale, avrebbe direttamente prodotto un aggravio della spesa, incidente in senso negativo sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost.

Le disposizioni oggetto di censura si sarebbero poi poste in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, perché introdotte di una disciplina del rimborso più permissiva di quella statale, con conseguente violazione dell'art. 97, c. 2, Cost.

Sotto un ultimo versante, il legislatore provinciale avrebbe indebitamente interferito con la competenza spettante alla Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'*an* della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile, in violazione dell'art. 103, c. 2, Cost.

La Corte costituzionale si è dovuta misurare, in primo luogo, con l'eccezione di difetto di rilevanza di tutte le questioni sollevate, articolata dalla Provincia di Trento in base all'argomento secondo cui, in sede di parifica, il Giudice contabile sarebbe tenuto esclusivamente a verificare la corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, senza poter sindacare la legittimità costituzionale delle norme da cui originano le voci di spesa. Diversamente opinando, secondo la difesa provinciale, verrebbe ammessa – in assenza di alcuna previsione di rango costituzionale che la autorizzi – una *terza via* di accesso al giudice costituzionale, diversa da quella in via principale e in via incidentale.

L'eccezione è stata respinta dalla Corte costituzionale attraverso il richiamo alla propria consolidata giurisprudenza in materia. In proposito, si è precisato che il giudizio di parifica sul rendiconto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato; esso appartiene dunque al *genus* dei controlli di legittimità-regolarità, nell'ambito dei quali la situazione è analoga a quella in cui si trova qualsiasi giudice nel momento in cui si trova a dover raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono, facendo applicazione di norme di diritto oggettivo.

Conseguentemente, e sempre sulla scorta di giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, è stata confermata la natura *incidentale* del giudizio di costituzionalità attivato in sede di parifica dalla Corte dei conti, dal momento che il procedimento in esame si estrinseca nell'applicazione di parametri normativi e si svolge nel pieno contraddittorio, davanti a un giudice in posizione di terzietà rispetto all'amministrazione controllata, la cui decisione si connota per definitività e per giustiziabilità.

Chiarito questo aspetto preliminare, la Corte, entrando nel merito, ha dichiarato inammissibile la questione proposta in relazione all'art. 97, c. 2, Cost., trat-

tandosi di “*parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica*”, mentre ha esaminato, e ritenuto non fondate, le questioni sollevate in relazione alle altre norme parametro.

In particolare, è stata ritenuta ammissibile la questione relativa alla violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), correlata alla violazione degli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., facendo leva sulla giurisprudenza costituzionale che ammette, in sede di giudizio di parifica, la proposizione di questioni relative a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con essi, ove si traducano immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

Rispetto a questi parametri, i dedotti vizi di incostituzionalità sono stati però giudicati infondati, dal momento che la disciplina oggetto di censura, inerente al rimborso degli oneri della difesa, attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale, e non incide sulle competenze statali in materia di ordinamento civile e giustizia amministrativa.

Più precisamente, nella specie vengono in rilievo misure riguardanti il rapporto di servizio, e non il rapporto di impiego – rispetto al quale sussiste la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile –, misure che rispondono all'obiettivo di evitare che il pubblico dipendente, nello svolgimento dei propri compiti, possa risultare condizionato dalle conseguenze economiche di un eventuale procedimento giudiziario che lo veda coinvolto, benché concluso senza l'accertamento di responsabilità.

Si tratta di un'esigenza che il giudice costituzionale ha riconosciuto essere “*di sicuro rilievo pubblicistico*”. L'obiettivo perseguito dalla disciplina oggetto di censura, inoltre, è stato ritenuto coerente con quello risultante dal complesso delle disposizioni statali vigenti in materia.

Riconosciuta l'afferenza della norma censurata alla competenza primaria, statutariamente spettante alla Provincia autonoma, in materia di “*ordinamento degli uffici e del personale*”, è stata esclusa anche la violazione dell'art. 3 Cost., dal momento che esso non può imporsi quale limite interno alla competenza provinciale, ma può venire in rilievo solo in relazione all'incisione su competenze esclusive statali volte ad assicurare un uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale, la cui sussistenza è stata esclusa dalla sentenza in commento.

Il legittimo esercizio di una competenza normativa statutariamente e costituzionalmente riconosciuta alla Provincia autonoma ha consentito altresì di escludere la violazione degli artt. 81 e 119, c. 1, Cost., in assenza di specifiche censure relative al difetto di copertura degli oneri di spesa connessi all'esercizio di tale competenza.

Infine, la Corte costituzionale ha giudicato non fondata anche la dedotta violazione dell'art. 103, c. 2, Cost., quanto a una possibile interferenza con la competenza della Corte dei conti in materia di accertamen-

to dei presupposti per la liquidazione delle spese di lite all'esito del giudizio contabile.

In proposito, facendo anche leva su un consolidato orientamento della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, il giudice costituzionale ha sottolineato l'autonomia e l'indipendenza del giudizio contabile/di responsabilità amministrativa rispetto al rapporto che si instaura tra l'incolpato e l'amministrazione di appartenenza relativamente al rimborso delle spese per la difesa.

3. *Corte dei conti come giudice a quo. Conferme in punto di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte in sede di giudizio di parificazione*

Come accennato in premessa, la pronuncia in commento contiene alcune statuizioni preliminari che, in generale, concernono l'ammissibilità della proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto delle regioni, anche ad autonomia speciale, e, più nello specifico, circoscrivono le norme-parametro che possono essere evocate dalla Corte dei conti in sede di rimessione.

Per il costituzionalista si tratta di aspetti di indubbio rilievo, in quanto concernono direttamente le modalità di accesso al sindacato della Corte costituzionale.

Sotto il primo versante, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza, ormai consolidata, che riconosce al giudizio di parifica quelle connotazioni imprescindibili perché possa parlarsi di questione promossa da un "giudice", "nel corso di un giudizio", e quindi della corretta instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ai sensi dell'art. 1, della l. cost. n. 1/1948 (1).

Come noto, la giurisprudenza costituzionale si è ampiamente confrontata, fin dai primi anni della sua attività, con il compito di chiarire e perimetrare i due presupposti in esame; compito reso complesso dall'utilizzo simultaneo dei termini "giudice" e "giudizio", il quale sembra suggerire che non sempre entrambi ricorrono contemporaneamente, e che possa sussistere giurisdizione in senso (solo) "oggettivo" e giurisdizione in senso (solo) "soggettivo". Il punto ri-

(1) L'incidentalità presuppone, come noto, l'esistenza di un "giudice" e di un "giudizio": l'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 rimette alla decisione della Corte la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un "giudizio", e non ritenuta dal "giudice" manifestamente infondata. L'art. 23, c. 1, l. n. 87/1953 specifica che il "giudizio" nel corso del quale la questione può essere sollevata pende dinanzi a un'"autorità giurisdizionale". Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo vigente, approvato il 7 ottobre 2008), nel disciplinare le "questioni di legittimità costituzionale nel corso di un giudizio", prevedono la trasmissione alla Corte dell'ordinanza con cui "il giudice, singolo o collegiale", davanti al quale pende la "causa", solleva la questione di legittimità costituzionale.

siedeva allora nello stabilire se, ai fini dell'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità, i due presupposti dovessero ricorrere congiuntamente, o se fosse sufficiente la presenza di uno solo di essi.

In un primo momento tali requisiti sono stati intesi in senso "formale" (giudice come organo incardinato nell'amministrazione giudiziaria, e giudizio come procedimento di applicazione oggettiva della legge in posizione di indipendenza e terzietà), ma alternativo (2).

In una fase più recente la Corte costituzionale, pur senza disconoscere esplicitamente gli esiti pregressi, ha abbandonato la tesi dell'alternatività dei requisiti di legittimazione del rimettente, esigendo, ai fini della valida instaurazione del giudizio incidentale, sia la provenienza della questione da un "giudice", sia la sua prospettazione nell'ambito di un "giudizio".

Le due nozioni vengono tuttavia intese in senso "sostanziale" (3), conformemente alla *ratio* che in-

(2) Il solo ricorrere del presupposto soggettivo è stato ritenuto sufficiente, ad esempio, per ammettere la proposizione di questioni di costituzionalità nell'ambito di procedimenti di volontaria giurisdizione (sent. n. 129/1957), mentre la sussistenza del solo elemento oggettivo è stata valorizzata per riconoscere la legittimazione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, "ai limitati fini" del promovimento della questione di legittimità costituzionale (sent. n. 12/1971).

(3) In tal modo, per quanto necessariamente debbano coesistere un "giudice" e un "giudizio" quale presupposto della questione portata all'esame della Corte, la giurisprudenza costituzionale non ha circoscritto la nozione di "giudice" ai soli titolari degli organi di giurisdizione ordinaria e speciale, ma ha continuato a estenderla anche ad autorità estranee all'ordine giudiziario, collocate in posizione di indipendenza *super partes*, e investite di una funzione di applicazione obiettiva del diritto, connotata dall'esercizio di poteri decisori (che si esprimono nell'adozione di atti idonei ad assumere un'efficacia assimilabile al giudicato) e da essenziali garanzie di contraddittorio. Quanto al "giudizio", esso non è identificato con il solo processo giurisdizionale contenzioso, ma abbraccia ogni procedimento contraddistinto dalle caratteristiche appena menzionate. È stata così negata l'ammissibilità di giudizi incidentali proposti da soggetti incardinati nella magistratura, ma nell'ambito di procedimenti non aventi natura giurisdizionale. Cfr. Corte cost., ord. n. 224/1974 «*se è certamente vero che l'espressione "giudizio" di cui agli artt. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere inteso in senso lato, tuttavia è pur sempre necessario che l'intervento del giudice non si espliciti nell'ambito di un procedimento meramente amministrativo nel quale all'organo giurisdizionale non compete alcun potere decisionale in ordine all'applicazione della norma denunciata*». In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di delineare alcuni elementi imprescindibili per esservi un "giudizio", quali l'applicazione in modo obiettivo di regole del diritto, l'emaneazione di un provvedimento che abbia carattere della definitività, il contraddittorio tra le parti. V., *ex multis*, Corte cost. n. 387/1996. Sulla sussistenza di un giudizio quando l'organo preposto è investito "della funzione di interpretazione/applicazione di una norma in via tendenzialmente definitiva (salve normali impugnazioni), in posizione di radicale terzietà (salva anche l'imperfetta garanzia della sua indipendenza), in un procedimento fondato, in radice, sul contraddittorio (salva

forma il vigente sistema di sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, per soddisfare una duplice esigenza: i) che detto sindacato non si espliciti in astratto, ma in relazione a concrete situazioni di fatto, alle quali siano da applicare norme di dubbia costituzionalità; ii) e che i giudici, soggetti esclusivamente alla legge e privi del potere di disapplicarla, non siano costretti a emettere decisioni fondandosi su leggi asseritamente incostituzionali, ma debbano, in tal caso, sollevare la questione di legittimità costituzionale (4). Non ultimo, la Corte ha chiarito che una interpretazione sostanziale e non formale dei predetti requisiti si impone anche alla luce di assicurare il rispetto del principio di costituzionalità di fronte a eventuali “zone d’ombra” della giustizia costituzionale (5).

Anche con riferimento alla Corte dei conti, il giudice costituzionale ha adottato un’interpretazione sostanziale-funzionale delle nozioni di giudice e di giudizio, e anzi si è evidenziato in dottrina come l’approccio sostanzialistico della nozione di giudice remittente, operata dalla Corte costituzionale, abbia trovato la sua primigenia manifestazione proprio con riferimento al Giudice contabile in sede di controllo (6).

L’atteggiamento tendenzialmente favorevole al sindacato sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Giudice contabile poggia su diversi ordini di ragioni, che emergono dalla giurisprudenza costituzionale in materia (7), e che sono confermate anche dalla sentenza qui in commento.

Sotto un primo profilo, si è fatto leva sulla natura oggettiva del sindacato operato dalla Corte dei conti nei c.d. controlli cogenti (o di legittimità-regolarità degli atti), volto a valutare la conformità degli atti controllati rispetto alle norme di diritto oggettivo, senza apprezzamenti diversi da quelli di tipo giuridico. Sotto un connesso versante, l’essere la funzione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, unico organo di controllo che gode di una diretta garanzia in sede costituzionale e composto di magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza, ai sensi dell’art. 100, c. 2, Cost., ha certamente concorso ad ampliare la legittimazione riconosciuta al Giudice contabile. Infine, è stata posta in luce l’esigenza di

l'imperfetta garanzia dei diritti di azione/difesa)” v. A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994, 56.

(4) Cfr. R. Nevola (a cura di), *La legittimazione ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità: giudice a quo e processo principale nella giurisprudenza della Corte*, settembre 2016, in <www.cortecostituzionale.it>.

(5) Corte cost. n. 276/1976.

(6) E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016, 86-91; A. Oddi, *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi-il procedimento in via incidentale. La nozione di giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 2006, 91.

(7) F.S. Marini, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 13.

evitare “zone franche” dal controllo di costituzionalità, con riferimento a leggi, come quelle di spesa, che più difficilmente di altre sarebbero sottoposte al sindacato della Corte in un “ordinario” giudizio incidentale (8).

In chiave diacronica, la sede entro cui si è tradizionalmente riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale è appunto il giudizio di parificazione del rendiconto.

Precisamente, una prima (9) fondamentale chiarificazione è stata fornita in relazione al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle autonomie speciali, di cui al d.lgs. del Presidente della Repubblica n. 655/1948 (10). Con la sentenza n.

(8) Sul punto diffusamente G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

(9) Già con la pronuncia n. 165/1963, la Corte costituzionale aveva implicitamente ammesso la legittimazione del Giudice contabile, decidendo nel merito – senza affrontare il requisito preliminare in discussione – una questione incidentale proposta dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti delle amministrazioni di Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, ritenendola non fondata, “*pur legittimamente proposta*”. Cfr., in dottrina, C. Chimenti, *Parificazione dei rendiconti ed eccezione di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1963, 889 ss.; S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD. PP. e degli Istituti di previdenza*, *ibidem*, 1617; L. Elia, *Manifesta irrilevanza della questione o carenza di legittimazione del giudice a quo?* *ivi*, 1968, 2345; G. Caianello, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei conti con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva*, in *Foro amm.*, 1963, 2, 53 ss. È però interessante notare come in quella sede l’Avvocatura dello Stato avesse eccepito, più che il difetto di legittimazione della Corte dei conti, la mancata rilevanza della questione, dal momento che «*Il procedimento che la Corte segue in materia di “parificazione” non risulta modificato dalle norme impugnate, dato che esso si svolge indipendentemente dalle attribuzioni devolute alla Commissione di vigilanza e senza alcuna menomazione o deformazione dei poteri di controllo e di riscontro, propri in questa materia della Corte dei conti*» (così il par. 2 del *Ritenuto in fatto* della sentenza). Questa eccezione è stata respinta facendo appello alla giurisprudenza allora consolidata, secondo cui il sindacato della Corte costituzionale sulla rilevanza dovesse essere limitato “*soltanto (a) esaminare se tale giudizio sia stato fatto (dal giudice a quo, n.d.r.) e se esso non sia manifestamente insussistente o affatto insufficiente per definire i termini della questione di costituzionalità, o palesemente contraddittorio*” (par. 1 del *Considerato in diritto* della sentenza). In questo passaggio si intravede una eco di quella sovrapposizione tra “rilevanza” e “legittimazione in concreto” su cui aveva particolarmente insistito Crisafulli. Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, Cedam, 1984, 276.

(10) Cfr., tra gli altri, M. Pischetta, *L’incidente di costituzionalità nel giudizio di parifica*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli. Editoriale scientifica, 2018, 280 ss. Tale giudizio ha la funzione di verificare se le entrate riscosse e versate e i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto dello Stato e delle regioni siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte, e si risolve in una pronuncia definitiva e insindacabile che viene trasmessa direttamente all’assemblea elettiva, affinché quest’ultima possa approvare il rendiconto senza peraltro ingerirsi nel riscontro giu-

121/1966 (11), la Corte costituzionale ha ammesso la questione proposta dal Giudice contabile nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana, facendo leva sui connotati oggettivamente giurisdizionali della funzione esercitata dalla Corte dei conti, assoggettata alle medesime regole che ne governano la giurisdizione contenziosa, e contrassegnata, dunque, dalla trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti

ridico espletato dalla Corte dei conti. Pertanto, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il procedimento in parola risponde al preminente interesse pubblico della certezza del diritto, che potrebbe essere insidiato da eventuali dubbi di incostituzionalità delle norme che il Giudice contabile si trovasse ad applicare.

(11) Cfr. Corte. cost., n. 121/1966: «l'art. 40 del ricordato testo unico (le cui regole risalgono all'art. 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, e all'art. 84 del r.d. 5 ottobre 1862, n. 884) dispone che la pronuncia di competenza della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato viene adottata da quel consesso a sezioni riunite "e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa", e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'amministrazione. La funzione di tale pronuncia risulta analiticamente specificata nell'art. 39, e consiste nel verificare se le entrate riscosse e versate, ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto redatto dal Governo siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri, e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte. La pronuncia della Corte dei conti è definitiva e insindacabile, e viene trasmessa direttamente al Parlamento dalla Corte stessa (art. 100 Cost.), accompagnata da una relazione motivata (prevista dall'art. 41 del testo unico citato e dall'art. 79 della cosiddetta legge sulla contabilità generale dello Stato, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440). Il Parlamento viene successivamente chiamato ad approvare a sua volta – nell'esercizio della sua autonoma funzione politica – il rendiconto governativo (art. 81, c. 1, Cost.), senza che ciò possa significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti. Né potrebbe essere invocata in contrario la disposizione regolamentare riflettente il rendiconto, contenuta nell'art. 150 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, secondo la quale quell'atto, "una volta chiuso ed approvato per legge, è intangibile, né può essere modificato in nessuna delle sue parti". Tali essendo la funzione e i caratteri della pronuncia della Corte dei conti e la procedura, non ritiene questa Corte di poter escludere nel giudizio in esame la presenza delle condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, per la proposizione davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale». Già nella precedente sentenza n. 165/1963, la Corte costituzionale aveva giudicato su una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione: nell'occasione, la Corte aveva risolto *de plano* il problema della configurabilità della Corte dei conti come giudice *a quo*, mostrando già di dare per scontata la soluzione affermata-

dell'amministrazione, e dalla pronuncia definitiva e insindacabile che ne sancisce gli esiti (12).

L'orientamento è stato ribadito, e progressivamente rafforzato (13), con riferimento ai giudizi di parifica dei rendiconti delle regioni ordinarie, a seguito della l. cost. n. 1/2012 e dell'adozione del d.l. n. 174/2012, che aveva esteso a queste ultime, in uno all'istituto della parifica statale, la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale, e quindi i presupposti che consentono di connotare la funzione anche in senso giurisdizionale (14).

Così, con la pronuncia n. 181/2015 (15), si è evidenziato come, anche per la parifica del rendiconto delle regioni ordinarie, ricorressero "tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo". Ad avviso della giudice costituzionale, dunque, sebbene il giudizio di parifica non sia "un giudizio in senso tecnico-processuale", esso deve intendersi come tale "ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953", dal momento che "la funzione in quella sede 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" (16).

(12) Sulla base di questi caratteri, la Corte ha ritenuto "di non poter escludere" la natura oggettivamente giurisdizionale del giudizio di parifica, evidenziando altresì come «"il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi", quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale».

(13) Cfr. G. Rivosecchi, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 2019, n. 15.

(14) Sul punto cfr. A. Carosi, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo*, cit., 38; V. Pinto, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria "comunitariamente orientata". Il diniego di parifica*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo*, cit., 230 ss.

(15) Su cui v. E. Di Gregorio, *La legittimazione della Corte dei conti a rilevare l'incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parifica*, in <www.contabilitapubblica.it>, febbraio, 2019.

(16) Viene dunque accolta una nozione di giudizio "ai limitati fini" della proposizione dell'incidente di costituzionalità:

Un percorso più articolato ha invece investito il perimetro delle possibili norme oggetto di sindacato costituzionale. In un primo momento, in particolare, si era esclusa, per difetto di rilevanza, la possibilità di sottoporre a scrutinio di costituzionalità, in sede di parificazione, norme della legge di bilancio o di altre leggi di spesa, risolvendosi il giudizio di parifica in un raffronto fra scritture contabili (17): questo approccio conseguiva alla particolare struttura della legge di bi-

facendo leva su determinati caratteri strutturali in cui si esplica la funzione svolta dal Giudice contabile, tali da connotarla in senso (para)-giurisdizionale, si assicura la copertura del controllo di costituzionalità nello svolgimento della funzione di parifica.

(17) Cfr. in termini particolarmente nitidi Corte cost., n. 142/1968: «le considerazioni di ordine generale sopra esposte trovano più particolare conferma, raffrontando le operazioni, in cui si sostanzia il giudizio di parificazione, con i requisiti necessari affinché questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti in un giudizio. Questi si riassumono nella esigenza minima, ma inderogabile, che la questione abbia riferimento a leggi o disposizioni di legge delle quali il giudice debba, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, fare applicazione nel processo dinanzi ad esso svolgentesi. Sennonché, all'atto di procedere alla parificazione del rendiconto, la Corte dei conti non applica le leggi sostanziali di spesa, riflettendosi nei capitoli del bilancio di previsione, e neppure applica la legge di approvazione del bilancio. Le prime, al pari di quest'ultima, essa ha già applicato, in corso di esercizio, operando il riscontro di legittimità sui singoli atti soggetti al suo controllo. Né il giudizio di parificazione implica revisione e possibile riforma dei risultati, ormai acquisiti, del riscontro effettuato; ché anzi – tutt'al contrario – in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti è vincolata alle "proprie scritture", in conformità delle quali viene formalmente dichiarata nel dispositivo la "regolarità del rendiconto", e nemmeno in seguito a pronuncia di illegittimità costituzionale delle leggi su cui gli atti ammessi a registrazione si fondavano la Corte stessa potrebbe retroattivamente disconoscere quelle scritture, poiché la illegittimità degli atti dell'amministrazione, conseguenziale alla dichiarata incostituzionalità della legge, non opera automaticamente, ma dev'essere a sua volta dichiarata e fatta valere nelle condizioni previste dall'ordinamento secondo le diverse possibili ipotesi. E allorché poi la Corte dei conti prende a ragguagliare i dati del rendiconto, quest'ultimo non si configura come legge da applicarsi a concrete fattispecie, ma come un semplice documento contabile, a fronte del quale sta quell'altro documento contabile che è il rendiconto consuntivo. Ed è perciò che la "regolarità" che si tratta di accertare prescinde completamente dagli eventuali vizi di legittimità costituzionale del bilancio, non meno che delle leggi di spesa che ne stanno a fondamento. Deve quindi concludersi che, nel giudizio di parificazione, la Corte dei conti non ha legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale riflettenti la legge del bilancio e le leggi di spesa». In dottrina il tema ha ricevuto particolare attenzione, fra i primi, da parte di S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti*, cit., 1617 ss.; R. Chieppa, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel corso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1966, 1657; L. Elia, *Manifesta irrilevanza della quaestio*, cit., 2344 ss.; G. Amato, *nota a sent. C. cost. n. 142 del 1968*, in *Giur. it.*, 1969, 596; più di recente cfr. G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubblico*, 2/2017, 367.

lancio, ancora intesa come legge meramente formale, dotata di effetti giuridici di tipo autorizzatorio, inidonea a incidere sul complesso della legislazione sostanziale, in ragione del divieto costituzionale di introdurre nuove entrate e nuove spese (18) (tanto che in dottrina si è parlato di difetto "istituzionale" di rilevanza (19)). A seguito della riforma della disciplina del bilancio dello Stato introdotta dalla l. n. 468/1978, la Corte costituzionale ha riconosciuto una nuova fisionomia alla struttura dello stesso, divenuto strumento di politica economica e atto di indirizzo finanziario, e collocato in una prospettiva pluriennale, evidenziando come esso si "*componesse di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti*" e "*perseguisse, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione*" (20).

In sintonia con tali novità (21), il giudice costituzionale ha riconosciuto da tempo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione "*per contrarietà con l'art. 81, c. 4, Cost.*", di tutte le "*leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità ele-*

(18) Cfr. M.V. Lupó Avagliano, *Pieni poteri alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica?* in *Giur. cost.*, 1995, 1781, che osserva come la legge di bilancio costituiva soltanto "autorizzazione" e "limite" dell'attività amministrativa, in funzione di salvaguardia della legalità della spesa⁵, in un sistema basato esclusivamente sulla legge di bilancio, da un lato, e sulle leggi di spesa, dall'altro. Per approfondimenti cfr. A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 273 ss.; Id., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli, T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa, Bologna*, il Mulino, 2010, 351 ss., spec. 353; nonché G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 222 ss.; Id., *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2013, fasc. 1-2, 457 ss.

(19) Così G. Amato, *nota a sent. C. cost. n. 142 del 1968*, cit., 596.

(20) Corte cost., n. 244/1995. Per un approfondimento, cfr. N. Lupo, *Art. 81*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Artt. 55-100, Torino, Utet giuridica, 2006, 1587 s.

(21) L'espansione del giudizio di parificazione come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato si è, peraltro, delineata quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, c. 1, l. n. 20/1994, che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti del governo e delle regioni ad autonomia speciale a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità (nel corso del quale, come si vedrà, la Corte ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge presupposta all'atto amministrativo), e giudizio di parifica.

mentari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione” (22).

Con la sentenza n. 189/2020 la Corte costituzionale ha confermato questo orientamento, da un lato rigettando – peraltro implicitamente – l’eccezione della Provincia autonoma secondo cui la Corte dei conti, in sede di parifica, dovrebbe limitarsi al mero raffronto della corrispondenza tra il rendiconto generale e i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili, e dall’altro sottolineando come lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige non deroghi al regime del giudizio di parifica sul rendiconto, come disciplinato dal d.l. n. 174/2012, con norme applicabili anche alle Province autonome.

La Corte ha quindi fatto leva, anche in questa occasione, sulla connotazione *oggettiva* dello *ius dicere* che viene in rilievo nei giudizi di parifica: il giudizio è infatti momento di applicazione obiettiva della legge per emanare un provvedimento che può assumere il carattere della *definitività*, da parte di un organo posto in posizione di *terzietà* e *indipendenza* rispetto al soggetto sottoposto al procedimento, al quale è consentito il contraddittorio.

Non sfuggono comunque, anche nella decisione in esame, ragioni di tipo sostanziale. Nel confermare l’ammissibilità della questione e la natura *incidentale* del giudizio promosso, la Corte ha infatti osservato come *“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”*.

L’impossibilità di far valere, per altra via, l’incostituzionalità di leggi di spesa, è un argomento – peraltro ricorrente nella giurisprudenza costituzionale in materia – che serve per valorizzare la necessità di evitare che si determinino vuoti di tutela costituziona-

le, obiettivo eretto dalla stessa Corte costituzionale a *“tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale”* (sent. n. 196/2018).

Nell’ambito dei giudizi di parifica, l’ammissibilità della proposizione di questioni di legittimità costituzionale risponde, in conclusione, a una duplice *ratio*: da un lato, quella di consentire alla Corte dei conti, come a qualsiasi altro giudice che si trovi a far applicazione delle norme di diritto oggettivo per dirimere le questioni sottoposte al suo giudizio, di non essere costretta ad applicare norme di dubbia costituzionalità; dall’altro, quella di conseguire, per tal via, la tutela di interessi *adespoti*, difficilmente attuabili per l’ordinaria via incidentale, qual è appunto l’interesse alla legalità finanziaria e quindi alla garanzia di attuazione della c.d. *“Costituzione finanziaria”*.

Il *“principio di costituzionalità”* impone dunque la *“chiusura del cerchio”*, consentendo l’accesso al sindacato del giudice costituzionale, anche attraverso letture elastiche dei presupposti di ammissibilità del giudizio in via incidentale (23).

4. *Delimitazione delle norme-parametro invocabili e “funzionalizzazione” della rilevanza*

Quella stessa necessità di tutelare la c.d. *“Costituzione finanziaria”*, mettendola al riparo da possibili vuoti di tutela costituzionale, risulta perseguita dalla Corte costituzionale anche attraverso l’individuazione dei parametri rispetto ai quali il Giudice contabile può sollevare questione di costituzionalità nel procedimento di controllo.

In proposito si registra una progressiva apertura, che anche la sentenza in commento testimonia, a parametri diversi dall’art. 81 Cost., rispetto al quale si riteneva tradizionalmente limitata la questione proponibile dalla Corte dei conti (24).

(22) Corte cost., n. 244/1995, n. 213/2008, n. 181/2015, n. 89/2017. Si è evidenziato che nella fase successiva all’entrata in vigore della l. n. 468/1978, *“la parifica, pur esprimendosi sempre nel riscontro delle risultanze del rendiconto generale rispetto alla legge di bilancio, assume una più ampia prospettiva, includendo anche la verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, anche in relazione ai vincoli posti dal legislatore con la legge finanziaria e con i nuovi istituti della decisione di bilancio. Di qui, muta l’orientamento della giurisprudenza costituzionale che tende a dichiarare ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, per violazione dell’art. 81 Cost. aventi ad oggetto disposizioni contenute nella legge di bilancio o nelle leggi di spesa che determinino alterazioni degli equilibri fissati nel bilancio dello Stato”*. Così G. Rivosecchi, *La parificazione*, cit., 14. Cfr. anche C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale muta radicalmente indirizzo e riconosce nuovi compiti al giudizio di parificazione*, in questa Rivista, 1995, fasc. 3, 169 ss.

(23) Simile lettura *“elastica”* può ritenersi ammissibile, e anzi opportuna, nel nostro ordinamento costituzionale, purché, da un lato, non snaturi l’iniziativa incidentale in azione popolare, e dall’altro non riduca il giudizio *a quo* a mera occasione per un pronunciamento puramente astratto, che si disinteressa della sua incidenza sul caso concreto.

(24) Cfr. A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2018, 1087. In giurisprudenza v. Corte cost., n. 384/1991, dichiarativa della incostituzionalità di una norma di legge per carenza di copertura pluriennale, sollevata in sede di registrazione di un decreto di variazione di bilancio (Corte conti, Sezione del controllo, ord. 31 maggio 1991, n. 1, in *Foro amm.*, 1992, 211); analoga questione di copertura era stata sollevata dalla Corte conti, Sezione del controllo, ord. 17 ottobre 1992, n. 1, *ibidem*, 1385, e dichiarata inammissibile ed infondata ma con importanti precisazioni da Corte cost., 3 febbraio 1993, n. 25, *ivi*, 1993, 641. Il limite dei parametri dell’art. 81 Cost. è stato ulteriormente confermato, con Corte cost., n. 254/2004, che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità proposta dal Consiglio di Stato in sede consultiva. La limitazione della proponibilità della questione di legittimità costituzionale al parametro di cui all’art. 81 Cost., era stata autorevolmente criticata in dottrina, facendo leva sul fatto che, se la rilevanza sta

A fare da apripista (25) è stata la pronuncia n. 196 del 2018, che ha esteso la legittimazione del Giudice contabile a sollevare eccezioni di incostituzionalità in sede di parifica del rendiconto regionale, anche per violazione dell'art. 117 Cost., in punto di riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni (26).

Le ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale a ritenere ammissibile la questione, con riferimento al parametro in esame, sono concorrenti. Sotto un profilo formale, si è evidenziato che, nelle materie di esclusiva competenza statale, la regione non ha alcuna prerogativa di allocare risorse, sicché *“entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”*. Sotto il profilo sostanziale, la Corte costituzionale ha fatto leva, ancora una volta, sulla necessità di evitare zone d’ombra nella giustizia costituzionale, posto che la legislazione oggetto di scrutinio (non impugnata dal governo), *“nel destinare nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione”* (27).

Successivamente l’orientamento è stato confermato da ulteriori pronunce, anch’esse rese in giudizi incidentali proposti dalla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti regionali, nelle quali si è precisato che l’ammissibilità delle questioni è riferita a quei soli parametri direttamente e funzionalmente incidenti sulla spesa pubblica (28).

nell’applicazione di una norma ritenuta incostituzionale da parte di un giudice, allora dovrebbe ritenersi indifferente il parametro costituzionale rispetto a cui si pone il dubbio di costituzionalità. Cfr. V. Onida, *Legittimazione della Corte dei conti limitata per parametro o conflitto di attribuzione?* in *Giur. cost.*, 1991, 4168.

(25) Di *«dirompente novità della [...] legittimazione estesa al “parametro”»* discorre E. Di Gregorio, *La sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2018. La legittimazione della Corte dei conti a rilevare l’incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parifica*, in www.contabilitapubblica.it, 25 febbraio 2019, 9.

(26) Nel giudizio di parifica da cui prende le mosse l’incidente di costituzionalità, la sezione regionale di controllo dubitava della legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva della vice dirigenza, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Tale incostituzionalità, secondo il rimettente, che si sarebbe riflessa sulla norma di legge regionale attributiva della spesa per l’indennità di vice-dirigenza, che la Corte dei conti era chiamata a parificare.

(27) Se ciò è vero per quanto riguarda la norma regionale attributiva della spesa per la vice-dirigenza, non altrettanto può dirsi per la norma istitutiva del ruolo, dal momento che, in questo caso, ben potrebbero enuclearsi potenziali “controinteressati” (basti pensare, ad esempio, al funzionario regionale cui non venisse riconosciuto il possesso dei requisiti per accedere al ruolo della vice-dirigenza).

(28) In senso analogo, con la recente pronuncia n. 138/2019, resa su incidente sollevato dalla Corte dei conti, Se-

Anche la sentenza che qui si commenta, come accennato, ha riconosciuto l’ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento al parametro competenzaale di cui all’art. 117, c. 2, lett. l), Cost. Ciò in quanto la disciplina in materia di rimborsi delle spese di lite, ove effettivamente dettata dal legislatore provinciale in violazione delle competenze normative statali, e dunque in assenza di attribuzioni allocative della spesa, si sarebbe tradotta immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata, con conseguente violazione dei parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, Cost., evocati dalla Corte dei conti unitamente all’art. 117, c. 2.

Si sono criticamente evidenziate le potenzialità illimitate di simile approccio sui parametri: dal momento che le leggi di spesa rappresentano la *“quasi totalità delle leggi vigenti”*, ammetterne la sindacabilità *“su qualsivoglia parametro costituzionale e in assenza di qualsivoglia termine decadenziale”*, finirebbe per trasformare il Giudice contabile *“in una sorta di procuratore generale presso la Corte costituzionale”*, così introducendo *“una via di accesso molto più estesa del giudizio in via principale del Governo e delle regioni o del ricorso de amparo per violazione dei diritti fondamentali, previsto in altri ordinamenti”* (29).

Questa preoccupazione, legittima e condivisibile, sembra però poter trovare un argine, e diventare così occasione di maggior tutela del principio di costituzionalità, come pure garanzia di miglior incisività dei compiti di controllo rimessi alla Corte dei conti, se la Corte costituzionale saprà tener ferme le linee direttrici sulla cui base ha ammesso l’invocazione di norme-parametro ulteriori rispetto a quelle “finanziarie”.

È lo stesso giudice costituzionale, infatti, a precisare (30) che il perimetro del suo sindacato incidentale su remissione della Corte dei conti in sede di parifica deve ritenersi *“circoscritto dai parametri che attengono all’an della spesa, non al quomodo della stessa”*.

Da questa precisazione sembra potersi desumere che il Giudice contabile non possa dubitare della legittimità costituzionale delle leggi di spesa sotto qualsiasi parametro, ma solo rispetto a quelli che in qualche modo si riflettano sull’an della spesa, quali, appunto – oltre ai parametri costituzionali posti a tutela degli

zioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, nel corso di due giudizi di parificazione per l’esercizio finanziario 2017 dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. In quella sede era stata lamentata l’incostituzionalità di alcune norme di leggi provinciali e regionali che avevano consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi, per asserita violazione dell’art. 81 Cost., ma anche di ulteriori parametri costituzionali, tra cui non solo l’art. 117, c. 2, in punto di violazione di competenza esclusiva statale, ma anche in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, c. 2, 103 e 108 Cost.

(29) F.S. Marini, *La disomogeneità dei controlli*, cit., 13.

(30) Nella richiamata sent. n. 196/2018.

equilibri economico-finanziari (artt. 81 e 119 Cost.) – i parametri attributivi di competenza legislativa (art. 117 Cost.).

L'invasione della competenza statale non è, infatti, un vizio che incide sul *quomodo* della spesa, ma sulla sua stessa ammissibilità, ed è quindi coerente con il ruolo affidato dal legislatore al Giudice contabile, in sede di parifica, la possibilità di sindacare – in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza – atti normativi adottati fuori dal perimetro attributivo del dettato costituzionale. Questi ultimi, in quanto allocativi di spesa, determinano uno squilibrio della finanza pubblica “allargata”, la cui verifica costituisce il fulcro della funzione di controllo affidata alla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti regionali; funzione che, peraltro, è stata introdotta nel solco dei nuovi strumenti individuati dal d.l. n. 174/2012 e nel nuovo quadro costituzionale in cui essi si innestano (31).

La Corte costituzionale sembra dunque accogliere, con riferimento a questo specifico giudizio incidentale, una nozione di rilevanza “funzionalizzata” (32),

(31) Come la stessa Corte costituzionale ha ricordato nella pronuncia n. 18/2019.

(32) Si nota, in questi passaggi, da un lato, quella sovrapposizione tra *legittimazione in concreto* e *rilevanza*, che già Vezio Crisafulli aveva con lungimiranza riscontrato analizzando la nozione di giudice *a quo* nella giurisprudenza costituzionale; dall'altro, e di riflesso, quella particolare categoria della rilevanza colta da Augusto Cerri in alcune pronunce della Corte, quella cioè che circoscrive le norme-parametro denunciabili in via incidentale esclusivamente a quelle effettivamente lesive degli interessi delle parti. Sul primo rilievo cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 276. Sul secondo v. A. Cerri, *Azione, difesa, partecipazione nel giudizio incidentale, nei conflitti ed in alcune recenti proposte di riforma*, in Aa.Vv., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, Giuffrè, 1990, 253 ss., che evidenzia come, in questi casi (configurati come «*punta estrema dell'incidentalità*»), «il “vizio” di costituzionalità medesimo (e non solo la norma cui inerisce) deve esser rilevante, deve trovar riscontro in accadimenti del rapporto all'esame del giudice a quo od in vicende dello stesso giudizio a quo». La differenza rispetto alla casistica evidenziata da Cerri sta nel fatto che, nel caso che qui occupa, la Corte dei conti non è parte del giudizio, ma è giudice (di qui la legittimazione a sollevare la questione). La circoscrizione delle norme-parametro su cui promuovere l'incidente di costituzionalità, dunque, non inerte all'interesse della Corte dei conti come parte, ma alla stessa tipologia di funzione dalla stessa esercitata. Detto altrimenti, sono ammissibili questioni inerenti a tutti i parametri costituzionali che incidono sul corretto esercizio delle funzioni di controllo contabile istituzionalmente deferite alla Corte dei conti, ma solo a quelli. Proprio in ragione di questa differenza – circoscrizione del parametro non in funzione dell'interesse di una delle parti del giudizio, ma in funzione dello specifico tipo di attività giurisdizionale esercitata – si è preferito parlare di *funzionalizzazione* della rilevanza, senza aderire a nessuna delle tue sopra citate tesi; quella che viene qui in esame rappresenta – si ritiene – un *terzo modo* di intendere la rilevanza, certamente “contaminato” dalle prime due ricostruzioni degli Ill. Autori citati.

quanto alle norme-parametro invocabili, ivi comprese quelle relative al riparto di competenza normativa, rispetto alla lesione dell'equilibrio finanziario e quindi rispetto al ruolo di controllo attribuito alla Corte dei conti (33).

Conclusione che, se sarà tenuta ferma anche in futuro, può costituire adeguata risposta all'esigenza, argomentata in dottrina, che allo spazio aperto dall'ampliamento dei parametri invocabili siano posti “*dei paletti, non essendo immaginabile che le Sezioni di controllo si atteggiino a censori di ultima istanza deputati a vigilare sul rispetto reciproco delle competenze legislative, a prescindere dalle ricadute dirette sull'alterazione degli equilibri richiesti*” (34).

Va anche aggiunto, in proposito, che la mancata impugnazione da parte del Governo della norma di legge regionale sottoposta a scrutinio incidentale, non sembra costituire una circostanza ostativa alla proposizione della questione da parte della Corte dei conti. In termini generali, ogni questione ordinariamente proposta in via incidentale consente di far leva sulle norme-parametro relative alla competenza normativa, pur in assenza di impugnazione da parte del soggetto (Stato o regione) asseritamente leso nelle sue attribuzioni. Nel caso specifico, poi, un diverso trattamento per le questioni sollevate dal Giudice contabile finirebbe per indebolire le stesse potenzialità del sindacato di controllo, costringendo la Corte dei conti a parificare spese sostenute sulla base di norme viziate per difetto di competenza ad allocare risorse (35).

(33) Cfr. G. Pitruzzella, *Questioni di legittimità costituzionale e Corte dei conti*, Relazione al corso di formazione per magistrati della Corte dei conti: “*Questioni di legittimità costituzionale, di massima e di interpretazione di norme comunitarie: aspetti teorico-pratici*”, Roma, 13 dicembre 2017: “*Avuto riguardo all'ambito della specifica cognizione affidata alla Corte dei conti, l'elemento della rilevanza appare connesso in modo significativo al parametro evocato dal giudice remittente, in relazione alla norma di legge presuntivamente illegittima*”.

(34) P. Santoro, *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione*, in <www.contabilità-pubblica.it>, 11 marzo 2019, 4.

(35) Resta il fatto, certo, che l'estensione della proponibilità della questione ai parametri di competenza possa “affievolire” “*il principio della certezza del diritto poiché rende precarie le norme regionali a grande impatto finanziario, anche se divenute definitive per scadenza dei termini di proposizione di una questione di costituzionalità in via principale da parte del Governo*”. Tuttavia è altrettanto vero, anche in questo caso, che da un lato ciò è diretta conseguenza del modello incidentale del sindacato di costituzionalità e della natura generale e tendenzialmente “retroattiva” delle sentenze della Corte costituzionale, testimoniato dal vivace dibattito dottrinale e dalla “altalenante” giurisprudenza costituzionale in materia di c.d. sentenze “di spesa”, che del resto ha indotto la Corte costituzionale a elaborare alcune soluzioni ardite anche in punto di modulazione degli effetti temporali delle sentenze (il riferimento è alla sent. n. 10/2015); d'altro lato, come pure correttamente si è osservato, tale estensione «*non è un male perché costituisce un valido rimedio alla c.d. irreversibilità nel tempo di una legge produttiva di spesa*». In questo senso P. Santoro, *La ridondanza*, cit., 3.

La sentenza n. 189/2020 conferma, in questa prospettiva, le potenzialità, e al contempo i limiti, della proponibilità di questioni in via incidentale in sede di parifica.

Da una parte, infatti, sono state ritenute ammissibili ed esaminate le questioni sollevate in relazione all'art. 117, c. 2, Cost.; dall'altra, di converso, sono state dichiarate inammissibili le questioni proposte in riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97, c. 2, Cost., proprio in quanto *“parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica”* (36).

Così delimitato l'oggetto del sindacato incidentale, la sentenza in commento si pone in linea di continuità con il più recente orientamento raggiunto in materia, orientamento che si reputa meritevole di condivisione, in quanto capace di assicurare una maggiore garanzia agli equilibri di finanza pubblica allargata, senza erigere la Corte dei conti in sede di controllo a censore dell'*opportunità* normativa.

5. Il riparto di competenze in materia di rimborso delle spese di lite del pubblico dipendente coinvolto in giudizi di responsabilità amministrativa e l'autonomia della disciplina rispetto alla giurisdizione contabile

Anche gli aspetti di merito della questione sollecitano qualche breve riflessione.

La Corte costituzionale ha ritenuto legittima la disciplina provinciale che ammette il rimborso delle spese sostenute dai propri dipendenti nei giudizi di responsabilità amministrativo/contabile conclusi con sentenze di archiviazione o con sentenze in rito senza accertamento di responsabilità, in quanto – inerendo al rapporto di servizio tra amministrazione e dipendente – essa afferisce alla competenza primaria provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

Tale disciplina, osserva ancora il giudice costituzionale, è volta a organizzare il rapporto di servizio secondo direttive di efficienza e qualità dei servizi resi. La *ratio* perseguita dal legislatore provinciale è infatti quella di consentire ai dipendenti che svolgano compiti in nome e per conto dell'amministrazione, di operare senza temere pesanti esposizioni finanziarie in caso di coinvolgimento in procedimenti di responsabilità per atti inerenti all'ufficio.

Nel ritenere legittimo questo obiettivo, la sentenza opera una ricostruzione generale delle norme di legge statale che prevedono il rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti pubblici, e in essa riconosce *“un sicuro rilievo pubblicistico”*. In effetti, l'analisi dell'impianto normativo della materia (37), anche per

come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato (38), consente di ravvisare una *ratio* di fondo – funzionale allo stesso

limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato, degli oneri sostenuti dai dipendenti delle amministrazioni statali per le spese legali relative ai giudizi di responsabilità civile, penale e amministrativa, conclusi con sentenze o provvedimenti che escludano la loro responsabilità. Ancora in riferimento ai giudizi di responsabilità amministrativa e contabile, vengono citati l'art. 10-bis, c. 10, d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 248/2005, e oggi l'art. 31, c. 2, d.lgs. n. 174/2016, che impongono al Giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito per accertata insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, di liquidare l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa, a carico dell'amministrazione di appartenenza.

(38) La Corte costituzionale cita, a supporto della propria argomentazione, la sentenza della Corte di cassazione, S.U., n. 13681/2016, e le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 8137/2019 e n. 280/2020. Tutte concernono l'interpretazione dell'art. 18 del d.l. n. 67/1997, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/1997 (secondo cui *“le 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 [...] sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato”*, sempreché tali giudizi si siano *“conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità dei dipendenti medesimi”*), e, prima di ricostruirne il perimetro applicativo, ne esplicitano la *ratio*. Secondo la Corte di cassazione, la norma risponde *“a un interesse generale, quello di tenere indenni i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione, sollevandoli dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali”*. Il Consiglio di Stato, in senso analogo, precisa che *“[l]o scopo della norma è quello di sollevare i funzionari pubblici dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento del servizio, nell'intento di impedire che il dipendente statale tema di fare il proprio dovere”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2019, n. 8137). Il fine avuto di mira dal normatore consiste quindi nel tenere indenni i soggetti che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione dalle spese legali sostenute per difendersi dalle accuse di responsabilità, poi rivelatesi infondate”. Il Consiglio di Stato aggiunge pure, tuttavia, che ai fini dell'ammissibilità del rimborso *“è necessario che la pronuncia giurisdizionale abbia accertato l'assenza di responsabilità ed un tale presupposto può ritenersi sussistente anche laddove sia stato applicato l'art. 530, c. 2, c.p.p. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2019, n. 8137; Sez. IV, 4 settembre 2017, n. 4176; Ad. gen., 29 novembre 2012, n. 20/13; Sez. IV, 21 gennaio 2011, n. 1713); dovendosi invece negare l'applicazione dell'art. 18 quando il proscioglimento sia conseguenza di cause diverse, quali l'estinzione del reato, l'intervenuta prescrizione, oppure quando sia stato disposto per ragioni processuali, quali la mancanza delle condizioni di promovibilità o di procedibilità dell'azione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2019, n. 8137; Sez. IV, 4 settembre 2017, n. 4176; Sez. VI, 2005, n. 2041)”*. Questo aspetto non sembra invece essere stato posto in rilievo dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto legittima la norma provinciale in materia di rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente in giudizi di responsabilità amministrativa chiusi con decreto di archiviazione o con sentenza in rito, senza distinguere le cause che possono dar luogo a questo tipo di decisioni.

(36) In senso analogo militano le sentenze della Corte costituzionale nn. 146 e 138/2019, citate in nota 28.

(37) La sentenza menziona in primo luogo l'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, che circo-scrive la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti agli atti e alle omissioni commessi con dolo e colpa grave, e in secondo luogo l'art. 18, c. 1, d.l. n. 67/1997, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/1997, che ammette la possibilità di rimborso, nei

buon andamento dell'azione amministrativa – che è quella di consentire al pubblico dipendente un sereno svolgimento dei propri doveri, fuggendo i timori connessi all'onere di sobbarcarsi spese processuali relative a giudizi di responsabilità instaurati in ragione delle proprie attività istituzionali.

Come ha condivisibilmente osservato la Corte, quindi, questo interesse è intrinsecamente connaturato alle decisioni dell'amministrazione relative al rapporto di servizio con i propri funzionari. Sicché, dal momento che la Provincia autonoma di Trento ha competenza statutaria primaria in materia di ordinamento dei servizi e del personale, a quest'ultima è riconosciuto ampio margine di manovra in materia.

Ma il suddetto quadro delle competenze, per come descritto dal giudice costituzionale, consente di ritenere ammissibile l'introduzione di una disciplina in materia di rimborso delle spese di lite anche da parte delle regioni a statuto ordinario. Queste ultime, infatti, godono di competenza c.d. residuale, ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, nella quale si potrebbero far rientrare anche gli aspetti che connotano il rapporto di servizio con l'amministrazione regionale (39).

D'altronde, come pure accerta la sentenza in commento, la possibilità di riconoscere il rimborso anche per le ipotesi di giudizi definiti in rito o con archiviazione, non interferisce con la funzione svolta dalla Corte dei conti nel giudizio contabile, in punto di determinazione dell'*an* e del *quantum* delle spese poste a carico dell'amministrazione di appartenenza, dal momento che il rapporto tra il dipendente e la propria amministrazione ha un oggetto diverso rispetto a quello che viene in rilievo a livello processuale, sicché i due rapporti si connotano per sostanziale autonomia.

Questa autonomia, ha opportunamente sottolineato la Corte costituzionale (40), risulta peraltro già con-

(39) La giurisprudenza costituzionale riconduce l'impiego pubblico regionale, in parte, all'“ordinamento civile”, per i profili privatizzati del rapporto, e dunque alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.); in parte, per i profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto, all'“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, e quindi alla competenza legislativa residuale delle regioni (sent. n. 233/2006).

(40) Anche in questo caso la Corte costituzionale si è rifatta al diritto vivente, citando a supporto motivazionale della sua conclusione alcune pronunce del Consiglio di Stato (Sez. III, n. 3779/2017) e delle Sezioni unite della Cassazione civile (n. 5918/2011 e n. 17014/2010). In particolare il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3779/2017, ha ricostruito la normativa di cui all'art. 18, c. 1, d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla l. 23 maggio 1997, n. 135, e all'art. 10-bis, c. 10, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248 (di contenuto analogo all'attuale art. 31, c. 2, c.g.c.), concludendo che, “mentre nel giudizio contabile la regolamentazione delle spese spetta appunto al Giudice contabile, la statuizione sulle spese relative al rapporto sostanziale che intercorre fra amministrazione di appartenenza e dipendente – e sulla base del quale l'amministrazione è onerata ex lege del suo rimborso in favore

fermata dal diritto vivente, nell'interpretazione delle Sezioni unite della Cassazione e del Consiglio di Stato, là dove si è affermato – con riferimento al diritto al rimborso anche in misura superiore rispetto a quanto liquidato nella sentenza di proscioglimento della Corte dei conti – che “la sentenza di proscioglimento nel merito costituisce necessariamente mero presupposto di un credito che è attribuito dalla legge e che il Giudice contabile, per i giudizi di sua competenza, è sì deputato a quantificare, ma salva comunque la definitiva determinazione del suo ammontare da compiere, su parere dell'Avvocatura dello Stato, con provvedimento dell'amministrazione di appartenenza” (41).

La pronuncia in commento, dunque, facendo proprio il diritto vivente consolidatosi in materia, non solo ammette il ristoro delle spese di lite sostenute in relazione a giudizi definiti con archiviazione o altrimenti conclusi in rito, ma legittima quindi, opportunamente, anche la possibilità che l'amministrazione ristori il proprio dipendente con una somma superiore a quella

del dipendente prosciolti – esula dalla giurisdizione contabile, con la conseguenza che va affermata indubbiamente la piena autonomia dei due rapporti”; infatti “appare evidente che la finalità dei due dettati normativi appena citati sia proprio quella di tenere indenne a tutti gli effetti il pubblico dipendente dalle spese legali sopportate in relazione a giudizi conclusi con sentenza di esclusione di responsabilità; in altre parole, la normativa de qua va letta nel senso che va garantita senz'altro l'effettività del diritto al rimborso, con la ineludibile conseguenza che la sentenza di proscioglimento nel merito costituisce necessariamente mero presupposto di un credito che è attribuito dalla legge e che il Giudice contabile, per i giudizi di sua competenza, è sì deputato a quantificare, ma salva comunque la definitiva determinazione del suo ammontare da compiere, su parere dell'Avvocatura dello Stato, con provvedimento dell'amministrazione di appartenenza. Diversamente opinando, si ammetterebbe, infatti, che il diritto al rimborso delle spese sopportate che, come già detto, trova la sua origine nell'autonomo rapporto di natura sostanziale intercorrente tra amministrazione e dipendente, possa essere irrimediabilmente e, eventualmente, anche ingiustificatamente condizionato e compromesso dalle statuizioni del Giudice contabile, come per esempio attraverso la liquidazione di un importo meramente simbolico e comunque inferiore rispetto all'effettivo esborso congruamente determinato (come apparentemente successo, nella specie, all'esito del secondo grado di giudizio innanzi alla Corte dei conti) o addirittura l'eventuale compensazione delle spese (come avvenuto nel caso di specie, con la sentenza di primo grado del Giudice contabile), il che sarebbe senz'altro incompatibile con il principio della necessaria effettività del rimborso sopra affermato, considerato altresì il dovere dell'assistito al pagamento delle spese legali in favore del proprio difensore in base alla tariffa forense. Conseguentemente, il rimborso delle spese sopportate dal dipendente prosciolti in sede di giudizio contabile, dovuto dall'amministrazione di appartenenza, va necessariamente determinato autonomamente da quest'ultima, sulla base di un parere di congruità dell'Avvocatura erariale, non solo qualora la sentenza della Corte dei conti non contiene alcuna statuizione sul punto, ma anche in presenza di una liquidazione effettuata dal Giudice contabile, fermo restando che la somma liquidata dal predetto giudice va naturalmente assorbita nell'importo complessivo”.

(41) In questo senso la già citata Cons. Stato, Sez. III, n. 3779/2017.

liquidata dalla Corte dei conti nel giudizio in cui si esclude, nel merito, la responsabilità amministrativa.

In questa ipotesi, come noto, l'art. 31, c. 2, c.g.c., esclude la compensazione delle spese di lite, e impone al giudice di liquidare alla parte le spese legali a carico dell'amministrazione di appartenenza. Tuttavia, accade spesso che la liquidazione delle spese da parte del Giudice contabile non tenga conto dell'effettivo valore della controversia – che si parametrizza in base alla stima del danno fatta dal Procuratore contabile all'atto di instaurazione del giudizio –, ma venga operata a livello discrezionale o addirittura simbolico, quasi mai corrispondente alle effettive spese legali sostenute dal dipendente coinvolto in giudizio.

Stabilire il principio secondo cui il pubblico funzionario, indipendentemente dalla liquidazione del Giudice contabile, possa essere ristorato di tutte le spese sostenute – purché congrue in base ai parametri professionali e verificate dall'amministrazione di appartenenza – consente dunque di rafforzare, anche sotto questo aspetto, il rapporto di servizio con la propria amministrazione.

In conclusione, le statuizioni della Corte costituzionale si lasciano apprezzare tanto perché, accertando la natura del rimborso delle spese di lite sostenute dal dipendente come un aspetto del rapporto di servizio con la propria amministrazione, riconoscono un margine di manovra anche alle regioni, quanto, soprattutto, perché attribuiscono un sicuro rilievo pubblicistico al rimborso stesso, così fornendo un sostanziale riconoscimento ai diritti del dipendente all'esito di un giudizio che ne veda esclusa la responsabilità, indipendentemente dalla quantificazione operata dal Giudice contabile.

Ciò sollecita ulteriori riflessioni, per lo meno sotto due aspetti.

In primo luogo, le conclusioni della Corte costituzionale – offrendo copertura al diritto al rimborso in ogni ipotesi in cui non venga accertata la responsabilità del dipendente, anche in caso di archiviazione o di sentenza in rito – possono mitigare il noto problema della c.d. “paura della firma”, e cioè l'atteggiamento di ritrosia da parte dei pubblici funzionari nel prendere decisioni che incidono sul pubblico erario, per il timore di esporsi a giudizi di responsabilità.

La sentenza non mette in discussione i presupposti al ricorrere dei quali è obbligatorio l'esercizio dell'azione di danno, né tantomeno dequota le valutazioni rimesse alla Corte dei conti in termini di accertamento degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Al contempo, però, consentendo al pubblico dipendente di vedersi ristorati i costi sostenuti per la difesa anche nei giudizi chiusi in rito o con archiviazione – nei limiti di congruità valutati dall'amministrazione di appartenenza, aspetto che non è in discussione –, e comunque di vedersi rimborsati i costi legali, in caso di proscioglimento nel merito, indipendentemente da quanto liquidato dalla Corte dei

conti, riconosce al dipendente stesso una maggiore serenità nell'adempimento delle proprie funzioni.

Non si tratta, chiaramente, di una soluzione esauritiva del problema della paura della firma. Quest'ultimo, infatti, potrebbe – e dovrebbe – essere fronteggiato sia garantendo che alle pubbliche amministrazioni acceda solo personale qualificato e sottoposto a costante aggiornamento, sia sottoponendo un maggior numero di atti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (42). Ma comunque, consentire al dipendente di potersi difendere al meglio da un'accusa che si riveli infondata, anche per aspetti di rito (43), e di vedersi in queste ipotesi rimborsati i costi legali e processuali sostenuti, ha un effetto positivo sullo svolgimento della funzione amministrativa, a tutto vantaggio della stessa amministrazione, e a beneficio della collettività che dei servizi dell'amministrazione usufruisce, o sulla cui sfera ricadono le decisioni amministrative.

Sotto un concorrente aspetto, la pronuncia potrebbe porre un argine alla prassi seguita da diverse Procure contabili, che richiedono ai pubblici dipendenti convenuti in responsabilità somme esorbitanti a titolo di danni, somme che – oltre a rendere concretamente impensabile che un privato cittadino, in caso di condanna, riesca a farvi fronte, in ogni caso – fanno lievitare anche il valore della controversia e la conseguente stima delle spese legali da sostenere.

La possibilità, ammessa dalla pronuncia in commento, di porre queste spese legali a carico dell'amministrazione di appartenenza, nel caso in cui il giudizio venisse chiuso sia con sentenza di merito “assolutoria”, sia con sentenza in rito o con decreto di archiviazione, indipendentemente dalla quantificazione delle spese della Corte dei conti, potrebbe indurre le Procure contabili a una più accurata delimitazione delle voci di danno imputabili al dipendente citato in responsabilità.

VALENTINA CARUCCI

(42) Su questo aspetto v. F.S. Marini, *L'estensione del controllo preventivo della Corte dei conti e la crisi dei lavori pubblici*, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 5, 1 ss.

(43) Il Codice di giustizia contabile, analogamente a quanto dispone l'art. 125 disp. att. c.p.p., prevede che quando la notizia di danno, anche a seguito dell'invito a dedurre, risulti infondata, oppure quando non vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità, il pubblico ministero contabile dispone l'archiviazione del fascicolo istruttorio; peraltro l'archiviazione è prevista, per assenza di colpa grave, anche quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi (art. 69, cc. 1 e 2).