

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 163° - Numero 31

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 3 agosto 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **199.** Sentenza 21 giugno - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Incentivi occupazionali - Possibilità di concederli in base al requisito della residenza del lavoratore - Violazione della libertà di circolazione delle persone, in collegamento con il principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

Lavoro - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Incentivi occupazionali - Possibilità di concederli in base al requisito della residenza del lavoratore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 maggio 2020, n. 6, art. 73, introduttivo dell'art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 4, 117, commi primo e secondo, lettera *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma. Pag. 1

N. **200.** Sentenza 5 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Autorizzazione della spesa di tre milioni di euro - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Variazioni in Tabella di spese conseguenti all'attuazione della legge regionale dichiarata costituzionalmente illegittima - Previsione meramente applicativa - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Autorizzazione *una tantum* della spesa di tre milioni di euro, già dichiarata costituzionalmente illegittima - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Entità delle risorse stanziare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria, di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e delle competenze statutarie della Regione - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28, artt. 1, 2 e 3; legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1, art. 9, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17. Pag. 8



N. 201. Sentenza 7 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Società a partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possano costituire o partecipare, per il perseguimento di finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, a società che abbiano per oggetto sociale prevalente un'attività diversa dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale.

Amministrazione pubblica - Società a partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possano costituire o partecipare, per il perseguimento di finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, a società senza possederne direttamente il controllo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Commissione consultiva di coordinamento per le aree sciabili - Previsione della possibilità di invitare tecnici ed esperti ai lavori della Commissione, a titolo gratuito e senza rimborso spese - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12, artt. 3, comma 2, e 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.

Pag. 15

N. 202. Sentenza 5 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico - Definizione di "lavoro svolto in ambito domestico" svolto senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito - Inclusione degli immobili di civile abitazione dove le attività di cura delle persone vengono prestate in favore di stretti familiari non conviventi (nel caso di specie: dei genitori), a tutela dei "caregivers"- Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione dei doveri di solidarietà, della tutela della famiglia, del diritto al lavoro e della tutela previdenziale, anche sul piano comunitario - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 dicembre 1999, n. 493, art. 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 29, 35, primo comma, 38, secondo comma, e 117, primo comma; Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale.

Pag. 23

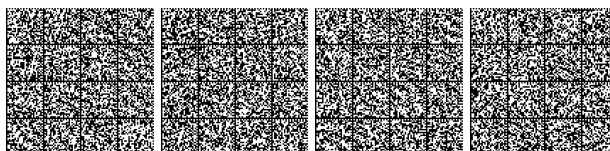
N. 203. Sentenza 7 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Codice di giustizia contabile, approvato mediante decreto legislativo - Giudizio per responsabilità amministrativa - Possibilità, da parte del giudice contabile, della chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto a quelli indicati dal pubblico ministero - Esclusione - Denunciato eccesso di delega, e dell'impossibilità al risarcimento del danno erariale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Allegato 1, art. 83, commi 1 e 2, come modificati dalle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 44 del decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76, 81 e 111.

Pag. 31



ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana
- Previsione della istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna
del 1669 - Individuazione dei luoghi della memoria dell'eruzione - Adozione del pro-
gramma regionale per la promozione della memoria, di durata quinquennale e arti-
colato per annualità.**

– Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memo-
ria dell'eruzione dell'Etna del 1669).

Pag. 47





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 199

Sentenza 21 giugno - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Incentivi occupazionali - Possibilità di concederli in base al requisito della residenza del lavoratore - Violazione della libertà di circolazione delle persone, in collegamento con il principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

Lavoro - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Incentivi occupazionali - Possibilità di concederli in base al requisito della residenza del lavoratore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del giudicato costituzionale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 maggio 2020, n. 6, art. 73, introduttivo dell'art. 77, comma 3-*quarter*.1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 3, 4, 117, commi primo e secondo, lettera *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-26 luglio 2021, depositato in cancelleria il 26 luglio 2021, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Massimo Luciani e Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 39 del reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», «per violazione degli artt. 3, 4, 117, primo e secondo comma, lett. *m*), 120, primo comma, e 137, terzo comma, Cost.».

Con tale disposizione la Regione ha inserito nell'art. 77 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), dopo il comma 3-*quater*, il comma 3-*quater*.1, ai sensi del quale «[f]ermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

1.1.- Innanzitutto, il ricorrente espone che il predetto art. 77 era stato già modificato dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

Quest'ultimo aveva inserito il comma 3-*quinquies*, a norma del quale «[a] fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis* possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

Tale comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 281 del 2020, sulla base del proprio orientamento in materia di accesso ai servizi sociali, secondo cui il requisito della residenza può reputarsi ammissibile soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sono richiamate le sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013). Con particolare riferimento alla fattispecie interessata dalla norma impugnata, viene ricordato come, nella richiamata pronuncia, si affermi che «sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possono ben essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo. Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale. Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la *ratio* dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Verrebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori».

Alla luce di tale significativo precedente, analiticamente ripercorso, il ricorrente sostiene innanzitutto che l'art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021 si porrebbe in contrasto con i principi dalla stessa affermati, «intendendo un'elusione del dictum in essa contenuto con conseguente violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost.».

1.2.- Il ricorrente sostiene il contrasto con una serie di altri parametri.

La disposizione, infatti, - a parere dell'Avvocatura generale dello Stato - «in violazione dell'art. 3 Cost., pone un'irragionevole discriminazione quanto alla misura dell'incentivo, e viola altresì il principio affermato dall'art. 4 Cost., secondo cui il diritto al lavoro è riconosciuto a tutti indistintamente, di fatto privilegiando la categoria dei domiciliati di lungo periodo».

Inoltre, il ricorrente sostiene il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), a mente del quale la disponibilità di servizi e di misure di politica attiva del lavoro deve essere assicurata a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza, oltre che con l'art. 120 Cost., in quanto «modulare gli incentivi all'occupazione, che spettano al datore, in misura crescente nel loro importo in base all'anzianità continuativa di "domicilio fiscale" del lavoratore sul territorio regionale, svantaggia il lavoratore che di fatto ha esercitato, nel corso della vita, il diritto alla libera circolazione all'interno del territorio nazionale o in un Paese membro UE».



Né le dedotte violazioni si potrebbero reputare scongiurate - prosegue la difesa erariale - per il fatto che la norma impugnata fa rinvio al regolamento attuativo che “può” modulare l’entità degli incentivi, in quanto «da un lato, l’indeterminatezza della norma primaria, quanto al margine entro il quale contenere la discriminazione soggettiva fra lavoratori, lascia aperto l’adito alla più radicale e “sproporzionata” delle sperequazioni; dall’altro, la fonte regolamentare regionale non è autorizzata a derogare alla legislazione statale sopra citata, espressione di competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.».

Reputa, ancora, il ricorrente che l’impugnata disposizione violi, altresì, l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 45 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, che assicura la libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione europea, e all’art. 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione, che include tra gli ambiti ricompresi nel principio di parità di trattamento e non discriminazione la reintegrazione professionale e il ricollocamento, inclusa la materia degli incentivi occupazionali a favore dei datori di lavoro che intendano assumere lavoratori disoccupati.

In chiusura, il ricorrente sostiene la violazione della «disciplina statale a tutela dei lavoratori migranti di paesi terzi non membri dell’UE: l’art. 2, comma 3, del D. lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) prevede, infatti, che “la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell’OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 151 garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, in subordine, non fondato.

2.1.- Secondo la difesa regionale, in primo luogo, non sussisterebbe l’asserita elusione del giudicato, posto che la disposizione impugnata è diversa da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 281 del 2020.

E ciò in quanto la disposizione scrutinata dalla suddetta pronuncia (e cioè il comma 3-*quinquies* dell’art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall’art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019) fissava un requisito rigido di eleggibilità per la concessione del beneficio (sia pure in via indiretta, atteso che il destinatario principale è l’impresa che assume e non il lavoratore), mentre quella oggetto del presente giudizio «si limita a contenere una clausola a regolamentare che fa salvi i requisiti d’accesso già previsti per legge e che consente alla fonte secondaria di modulare l’ammontare degli incentivi sulla base del periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale». Inoltre la disposizione attuale non contemplerebbe un arco di tempo minimo di residenza continuata come condizione per l’accesso al beneficio.

Oltre a ciò, la Regione rileva come il ricorrente abbia erroneamente lamentato la violazione dell’art. 137 Cost. anziché dell’art. 136 Cost., rispetto al quale ribadisce, comunque, le medesime ragioni di non fondatezza.

2.2.- Proprio partendo dalla sentenza n. 281 del 2020, poi, la resistente afferma la non fondatezza delle altre censure.

In particolare, viene innanzitutto valorizzato che nell’impugnata disposizione non sarebbe previsto un generale limite all’accesso al beneficio, bensì la possibilità che quello della protratta residenza costituisca un criterio preferenziale relativo non all’an del beneficio, ma al suo quantum. E ciò esattamente in linea con quanto affermato da questa Corte, secondo la quale «il radicamento territoriale non [può] assumere un’importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno [...] essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Peraltro - prosegue la Regione - non ci si può lamentare del fatto che, in sede d’attuazione della disposizione impugnata, il regolamento regionale potrebbe quantificare in maniera irragionevole l’ammontare degli incentivi. Tale censura, infatti, dovrebbe reputarsi inammissibile per genericità, astrattezza, difetto d’interesse e perché sostanzialmente rivolta a una fonte di natura regolamentare.

2.3.- Per le medesime ragioni, a parere della resistente, non sarebbe pertinente il richiamo all’art. 11, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2015, poiché, diversamente da quanto postulato dal ricorrente, non si verterebbe nell’ambito competenziale riservato allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Sul punto viene sottolineato che la stessa disposizione statale invocata, invece di procedere con la devoluzione di competenze o con l’attribuzione imperativa di funzioni e servizi ai diversi livelli di governo (come sarebbe fisiologico ove si vertesse in ambito competenziale statale), prevede il ricorso allo strumento della “convenzione” tra Stato e Regioni.

Infine, in chiusura di tali argomentazioni, viene rimarcata la non ravvisabilità di un contrasto con l’evocato art. 11, in quanto la disposizione impugnata non escluderebbe alcuna categoria di lavoratori dall’accesso (indiretto) alle misure attive per il lavoro, ma semplicemente prevederebbe la possibilità di una distinzione relativa all’ammontare del beneficio.

2.4.- Manifestamente infondate sono reputate, poi, le censure di violazione del diritto eurolavorista, in quanto l’impugnato art. 73 si limita «a prevedere la possibilità di modulare l’ammontare del beneficio sulla base di un criterio che è del tutto indifferente alla nazionalità o alla cittadinanza del lavoratore».



2.5.- Sulla base delle stesse argomentazioni viene dalla Regione sostenuta la non fondatezza della censura relativa all'art. 120 Cost., in quanto la mera previsione della possibilità di una modulazione dell'entità del beneficio sulla base dell'anzianità di residenza non impedirebbe e nemmeno scoraggerebbe la circolazione interregionale dei lavoratori, i quali potrebbero accedere al beneficio anche in mancanza di una qualificata anzianità di residenza nel territorio regionale.

2.6.- Non fondata viene reputata, infine, anche l'affermazione secondo cui il legislatore regionale avrebbe decampato dalla competenza legislativa prevista dagli artt. 5 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che consentirebbe alla Regione di intervenire nelle materie «lavoro, previdenza e assistenza sociale» soltanto in funzione integrativa e attuativa della legislazione statale, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. non impedirebbe alle autonomie di intervenire nell'assetto socio-economico regionale per apprestare livelli ulteriori di tutela, funzione che trova il suo titolo di attribuzione (quantomeno) nella competenza legislativa regionale residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. (sul punto vengono ricordate le sentenze di questa Corte n. 91 del 2020 e n. 222 del 2013).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria in data 31 maggio 2022, ribadendo le censure esposte nel ricorso.

In particolare, poi, viene ritenuto “non conferente” il richiamo operato dalla Regione nel proprio atto di costituzione a quella parte della sentenza n. 281 del 2020 in cui si afferma che il radicamento territoriale potrebbe essere utilizzato «ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali». Con essa, infatti, questa Corte avrebbe inteso solamente sottolineare che il criterio del radicamento territoriale non può essere utilizzato per «escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno» mentre la «formazione di graduatorie e criteri preferenziali» verrebbe indicato come possibile legittimo utilizzo del citato criterio. Nel caso in esame, invece, non si tratterebbe di applicare il principio del radicamento nel territorio con riferimento a una procedura di assunzione o di selezione, bensì di modulare l'entità dell'incentivo da corrispondere al datore di lavoro che deve procedere all'assunzione stessa.

Infine, il ricorrente insiste sulla violazione dell'art. 11, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2015, non ritenendo dirimente la circostanza, valorizzata dalla resistente, per cui, ai sensi della disposizione statale, la gestione dei servizi per il lavoro e per le politiche sociali sarebbe regolata da una convenzione tra lo Stato e la Regione. A parere della difesa erariale, il fatto che la norma interposta disciplini le modalità di gestione dei servizi per il lavoro e per le politiche sociali attraverso una convenzione non solo non escluderebbe la sussistenza del potere esclusivo dello Stato di legiferare, ma, anzi, confermerebbe che, sulla materia, la Regione non può intervenire autonomamente con propri provvedimenti, tanto più di natura regolamentare.

4.- In pari data ha depositato memoria la Regione, con la quale ribadisce alcune argomentazioni già svolte nel proprio atto di costituzione, sviluppandole ulteriormente, ed esamina analiticamente le singole censure contestandone ammissibilità e fondatezza.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», il quale ha inserito, nell'art. 77 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), dopo il comma 3-*quater*, il comma 3-*quater*.1, ai sensi del quale «[f]ermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) - i cui artt. 5 e 6 non prevedono la materia del lavoro tra quelle riservate alla potestà legislativa della Regione, e il cui art. 6, in particolare, consente alla stessa di emanare in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» soltanto «norme di integrazione e di attuazione» delle disposizioni statali al fine di adeguarle alle proprie particolari esigenze -, si porrebbe in contrasto con più parametri costituzionali: gli artt. 3, 4, 117, primo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130,



e all'art. 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 -, e 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione - in relazione all'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) -, nonché con gli artt. 120, primo comma, in particolare nel suo collegamento con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, secondo comma, e 137, terzo comma, Cost.

Da una complessiva lettura del ricorso si possono individuare due gruppi di censure, concernenti, rispettivamente, la violazione dell'art. 137 Cost., per elusione del giudicato formatosi con la sentenza di questa Corte n. 281 del 2020, e la violazione dei restanti parametri evocati.

2.- Quanto alla dedotta censura di elusione del giudicato - essendo superabile l'eccezione di inconferenza del parametro ex art. 137 Cost., sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto dal tenore del ricorso risulta chiaramente quale sia la violazione dedotta e l'indicazione del predetto parametro deve reputarsi frutto di un mero errore materiale (*ex multis*, sentenze n. 172 del 2020 e n. 225 del 2018) -, essa non è fondata.

2.1.- L'art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 era stato già modificato dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), con l'inserimento del comma 3-*quinquies*, a norma del quale «[a]l fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis* possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

Tale comma veniva dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 281 del 2020, sulla base del proprio orientamento in materia di accesso ai servizi sociali, secondo cui il requisito della residenza può reputarsi ammissibile soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Il ricorrente sostiene dunque che l'impugnato art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021 si porrebbe in contrasto con i principi affermati in tale pronuncia, «integrando un'elusione del dictum in essa contenuto».

Ebbene, la violazione o l'elusione del giudicato ricorrono quando la nuova disposizione «riproduce un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250, n. 231 e n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 234 del 2020).

Il comma 3-*quinquies*, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 281 del 2020, fissava un criterio (rappresentato dalla residenza ultra-quinquennale nel territorio regionale) idoneo a regolamentare, ed eventualmente precludere, l'accesso al beneficio (sia pure indirettamente, essendone diretto destinatario il datore di lavoro); la disposizione oggetto del presente giudizio, invece, prevede la possibilità di modulare l'ammontare degli incentivi occupazionali sulla base del domicilio fiscale nel territorio regionale. Più precisamente essa, fatti salvi i requisiti d'accesso già stabiliti per legge, si limita a prevedere che il regolamento attuativo possa modulare l'ammontare degli incentivi sulla base del periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale, senza, peraltro, contemplare un arco di tempo minimo di residenza continuativa come condizione per l'accesso al beneficio.

È evidente, dunque, la diversità di struttura delle due disposizioni: il comma 3-*quater*.1, se pure possa esporsi agli stessi dubbi di legittimità costituzionale già sollevati con riferimento al comma 3-*quinquies*, non «mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 236 del 2021, che richiama, *ex multis*, le sentenze n. 272 e n. 256 del 2020, n. 101 del 2018, n. 231 del 2017 e n. 72 del 2013).

Sicché la questione di legittimità costituzionale - da ritenere riferita all'art. 136 Cost. - non è fondata.

3.- È, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento agli artt. 3 e 120 Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost.

3.1.- Questa Corte si è espressa più volte su disposizioni che limitavano l'accesso a determinate provvidenze sociali o misure di assistenza sulla base del criterio della residenza sul territorio regionale per un periodo prolungato. Tali pronunce sono state poi richiamate proprio dalla ricordata sentenza n. 281 del 2020 con specifico riferimento agli incentivi occupazionali previsti dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005. Si trattava in quel caso di benefici di carattere indiretto, riconosciuti in favore delle aziende (destinatari in via diretta) che effettuino assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti determinate categorie di soggetti (che ne sono, dunque, i beneficiari indiretti), selezionati in base al requisito della residenza continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni.



La giurisprudenza costituzionale consolidatasi in materia ha ammesso la possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro (sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Sotto altro profilo, si è affermato che, se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, questa Corte ha sottolineato come tale prospettiva di stabilità non possa assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44 del 2020).

3.2.- Rilevanza decisiva assume, al riguardo, che si verta in fattispecie di benefici diretti o indiretti.

Invero, per i benefici diretti, graduatorie e criteri preferenziali possono trovare applicazione, almeno di regola, al fine di distribuire nel tempo i destinatari al beneficio medesimo, così incidendo unicamente sulla tempistica senza che ne sia precluso l'accesso.

Per i benefici indiretti, invece, tra i quali vanno ricompresi gli incentivi occupazionali, graduatorie e criteri preferenziali si traducono di regola (salvo che l'offerta di posti di lavoro ecceda la domanda) in un fattore preclusivo dell'accesso al beneficio.

Infatti, la modulazione dell'incentivo occupazionale rischia di "determinare", sulla base dell'entità del beneficio che andrebbe a ottenere, la scelta del datore di lavoro a favore di un soggetto al posto di un altro, scelta che rappresenta un'irreversibile preclusione al beneficio per quest'ultimo, dato che il posto di lavoro viene ormai coperto. Nei benefici a carattere indiretto, cioè, va valutata la ragionevolezza di criteri preferenziali perché la modulazione dell'entità dell'incentivo può tradursi in un fattore escludente, incidendo in maniera determinante sulla scelta del datore di lavoro del soggetto da assumere al posto di (e non semplicemente prima *di*) un altro, così sostanziosamente in una vera e propria preclusione all'accesso.

Ai criteri preclusivi all'accesso al beneficio - e alla giurisprudenza costituzionale elaborata in materia - va dunque assimilata, ai fini del controllo di ragionevolezza, la disciplina in esame.

3.3.- Tanto premesso, occorre accertare se il criterio posto dall'impugnato comma 3-*quater*.1 alla base della possibile modulazione dell'entità dell'incentivo occupazionale possa reputarsi ragionevole e coerente rispetto alla funzione del beneficio e alla *ratio* della norma (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011), rammentando che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (sentenza n. 44 del 2020).

Nel caso in esame, la finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione - come si evince dai lavori preparatori - promuovendo «con tutti gli strumenti disponibili la ricollocazione di quelle lavoratrici e di quei lavoratori che, dopo avere contribuito per anni allo sviluppo morale e materiale della comunità regionale, avevano pagato maggiormente il prezzo delle situazioni di crisi innescatesi in questi ultimi anni in termini di disoccupazione e precarietà»; dall'altro lato, - come sottolineato dalla stessa Regione nel proprio atto di costituzione in giudizio - nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni, come attestato dalla Nota di Aggiornamento del documento di economia e finanza regionale 2021 depositata dalla stessa Regione.

Ebbene, questa Corte ha già chiarito che è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (sentenza n. 281 del 2020).

E ciò in quanto, innanzitutto, il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale (sentenze n. 281 e n. 44 del 2020).

Inoltre, una volta esclusa la necessità di un criterio legato alla residenza a fini particolari, quale l'individuazione dell'ente erogatore del beneficio (che avviene tramite requisiti specifici legati al datore di lavoro, diretto destinatario della prestazione), deve ritenersi irragionevole utilizzare tale criterio che limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori (sempre sentenza n. 281 del 2020).



Del resto, se si tratta di “agevolare” chi ha dato un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale (come affermato anche dalla difesa della Regione nell’individuare il motivo ispiratore dell’incentivo *de quo*), non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al welfare di quest’ultima e si finirebbe per penalizzarlo per aver esercitato il proprio diritto di circolazione infraregionale consacrato dall’art. 120 Cost.

Ebbene, l’introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale (basati vuoi sulla residenza, vuoi sul domicilio fiscale) finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolano «in qualsiasi modo», e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell’art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l’art. 3, secondo comma, Cost. (così, ancora, sentenze n. 281 del 2020 e n. 107 del 2018).

3.4.- Né rileva in senso contrario il fatto che l’impugnato comma 3-*quater*.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell’entità, in quanto è la possibilità in sé prevista dalla legge - a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare - a rappresentare un vulnus rispetto agli evocati parametri, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica.

4.- Sulla base di tali argomentazioni, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall’art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, per violazione degli artt. 3 e 120, primo comma, Cost., nel suo collegamento con l’art. 3, secondo comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 136 Cost. è invece non fondata.

Restano assorbiti gli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall’art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, correzionali all’estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 77, comma 3-*quater*.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall’art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, promossa, in riferimento all’art. 136 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

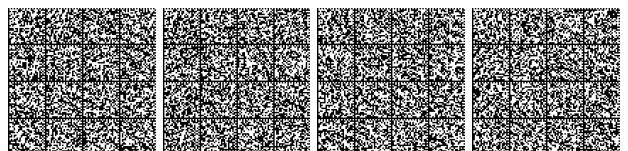
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 200

Sentenza 5 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Autorizzazione della spesa di tre milioni di euro - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Variazioni in Tabella di spese conseguenti all'attuazione della legge regionale dichiarata costituzionalmente illegittima - Previsione meramente applicativa - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Autorizzazione *una tantum* della spesa di tre milioni di euro, già dichiarata costituzionalmente illegittima - Violazione del principio di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Oneri per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) - Entità delle risorse stanziare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria, di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e delle competenze statutarie della Regione - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28, artt. 1, 2 e 3; legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1, art. 9, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), e dell'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 25 gennaio 2022 e il 28 marzo 2022, depositati in cancelleria il 28 gennaio 2022 e il 30 marzo 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 6 e 29 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 8 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;



uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 gennaio 2022 e depositato il successivo 28 gennaio (reg. ric. n. 6 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), per violazione degli artt. 81, terzo comma e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, e del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

2.- Il Presidente del Consiglio rappresenta, in particolare, che l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 autorizza «[p]er le finalità assunzionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16 e successive modificazioni» la spesa di tre milioni di euro, prevedendo che tali oneri siano coperti mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001 e che l'art. 2 della medesima legge modifica, nei commi 1 e 2, l'entità delle risorse finanziarie stanziare, rispettivamente, dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana) e successive modificazioni, e dal comma 8 dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e successive modificazioni, ma confermando analogo, inidoneo, meccanismo di copertura finanziaria.

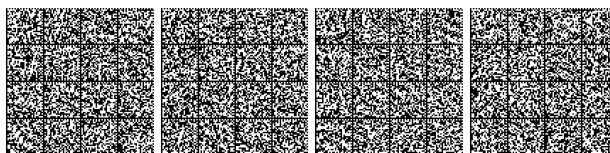
Entrambe le disposizioni prevedono, in altri termini, che le spese previste gravino sulla Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001 del bilancio regionale, capitolo che, ad avviso del ricorrente, essendo relativo a «stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale e presso il dipartimento sviluppo rurale (spese obbligatorie)», va ritenuto inidoneo, in quanto destinato alla copertura di spese non comprimibili e obbligatorie.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 non indicherebbe la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle assunzioni di personale per gli anni 2023 e successivi, nonostante si tratti di un onere obbligatorio a carattere permanente, violando così l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai sensi del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Il ricorrente sostiene, inoltre, che le disposizioni contenute nell'art. 2 violerebbero anche l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), con particolare riferimento al comma 3, il quale stabilisce che le norme che comportano conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica che dia contezza della quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

Inoltre, ad avviso della difesa dello Stato, l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fissati dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica nell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), che prevede la possibilità di ripianare il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, in un periodo non superiore a dieci esercizi finanziari e che ha trovato applicazione nelle disposizioni contenute nell'accordo Stato-Regione Siciliana sottoscritto in data 14 gennaio 2021.

Il ricorrente, infine, sollecita questa Corte a dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), costituzionalmente illegittimo in via consequenziale l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, secondo cui «[n]ello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023 sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella "A" discendenti dall'applicazione delle disposizioni della presente legge».



3.- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio con atto depositato in data 4 marzo 2022, ha rilevato che l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), intervenuto successivamente alla proposizione del ricorso, ha modificato l'art. 1, comma 1, e abrogato l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, determinando così la conseguente cessazione della materia del contendere.

In ogni caso, ad avviso della difesa regionale, le questioni promosse dovrebbero essere dichiarate inammissibili per l'indeterminatezza del *petitum* del ricorso ovvero non fondate nel merito, in quanto, sulla base delle attestazioni prodotte dai rami di amministrazione interessati, sarebbe dimostrato che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio (Capitolo 150001) contengono eccedenze tali da poter essere destinate alla copertura di altri oneri, non previsti al momento della decisione di bilancio.

La Regione Siciliana sottolinea, inoltre, che il finanziamento del Capitolo 150521 recante «Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (CAP. 14210)», mediante la riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, non sarebbe soggetto al vincolo di proiezione decennale in quanto il macroaggregato cui appartiene il Capitolo 150521 è quello «acquisto di beni e servizi» (diverso dal macroaggregato cui appartiene il Capitolo 150001), coerente con lo scopo della norma impugnata, che non è quello di predisporre la copertura di spesa per l'assunzione del personale, ma solo quello di finanziare, una tantum, i servizi necessari all'espletamento del concorso per l'assunzione dei forestali siciliani.

La difesa regionale sostiene, poi, con riferimento alla richiesta del ricorrente di dichiarare costituzionalmente illegittimo in via consequenziale l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, che l'art. 27 della legge n. 87 del 1953, stabilendo che la Corte dichiara quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata, «non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente [laddove il presunto oggetto dell'illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione] dall'onere di fornire un'adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare».

4.- In data 14 giugno 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa in cui ribadisce le proprie conclusioni e replica alle eccezioni della difesa della Regione Siciliana.

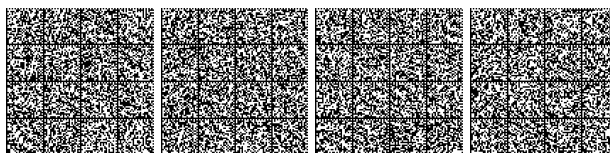
In particolare, il ricorrente osserva, con riferimento alla ritenuta violazione dello statuto della Regione Siciliana, che «si è esplicitamente richiamata in ricorso, citandola, la sentenza 2 dicembre 2021, n. 226 di codesta Corte, con cui l'art. 1 comma 1, della legge regionale n. 29/2020, veniva dichiarato illegittimo per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, ponendo inoltre in luce come «...il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. 'opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte' (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera *q*), ne ammette l'esercizio 'nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato' (sentenza n. 235 del 2020)».

La difesa dello Stato evidenzia, inoltre, che le competenze legislative della Regione Siciliana vanno esercitate nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e che, pertanto, la denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. determina anche la conseguente lesione dello statuto della Regione Siciliana.

Con riferimento, infine, alla richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, il ricorrente ribadisce che questa «appare chiaramente motivata giacché esso introduce variazioni allo stato di previsione della spesa del bilancio della Regione siciliana in applicazione degli artt. 1 e 2 impugnati».

5.- Con successivo ricorso notificato il 28 marzo 2022 e depositato il 30 marzo 2022 (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana.

Il ricorrente rappresenta che la disposizione impugnata ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, stabilendo che «*a*) al comma 1 dell'art. 1 le parole da "Per le finalità" fino a "e successive modificazioni" sono sostituite dalle parole "Per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione



del personale del Corpo forestale della Regione siciliana”», e che l'intento perseguito dal legislatore regionale era quello di superare i rilievi di illegittimità costituzionale promossi dallo Stato con il ricorso iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2022.

Tuttavia, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, novellando il comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, ha modificato solo la finalità dell'autorizzazione di spesa disposta dalla norma impugnata, senza però eliminare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. lamentata dal ricorrente.

Più precisamente, la difesa dello Stato ritiene che l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022 sia «affetto dalle medesime illegittimità già riscontrate sulla norma modificata, contrastando con il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle norme che comportino nuovi o maggiori oneri (e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.), con la normativa statale in materia contabile, nonché con le norme dello Statuto speciale della Regione e della legislazione regionale (artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana) in materia di bilancio e contabilità per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa (art. 14 del Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione)».

6.- Con atto depositato in data 4 maggio 2022 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità dell'impugnazione per l'indeterminatezza del petitum, in quanto il ricorrente non avrebbe specificato i motivi del ricorso.

In particolare, la difesa regionale rileva che nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (sono richiamate le sentenze n. 25 del 2021, n. 279 del 2020 e n. 119 del 2019).

Ad avviso della difesa regionale, la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe, in ogni caso, non fondata in quanto, sulla base delle attestazioni prodotte dai rami di amministrazione interessati, sarebbe stato dimostrato che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio (Capitolo 150001) contengono eccedenze tali da poter essere destinate alla copertura di altri oneri, non previsti al momento della decisione di bilancio.

7.- In data 22 giugno 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa in cui contesta le affermazioni della difesa regionale sull'asserita indeterminatezza del petitum del ricorso e ribadisce che «la Regione ha omesso di fornire adeguati elementi conoscitivi (da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica) da cui si possa dimostrare l'esistenza di eventuali permanenti eccedenze, tali da sopportare l'ulteriore peso di oneri per fini diversi da quelli cui sono vincolate; ciò anche nel rispetto delle modalità di copertura finanziaria delle spese e della documentazione contabile richiesta ai sensi dell'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009».

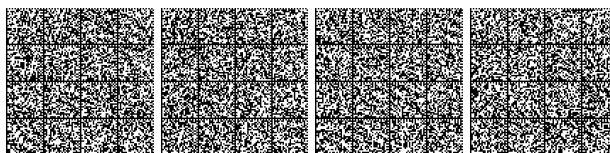
Ad avviso del ricorrente, la documentazione prodotta dalla Regione Siciliana, da un lato, «conferma che la legge regionale non contiene alcuna nuova entrata, né dispone alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire i suddetti oneri, dall'altro, dimostra che lo stanziamento non risulta accompagnato da alcuna relazione tecnica che illustri in maniera specifica l'effettiva presenza di risorse già stanziare e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato permanerebbe, pertanto, l'assenza di una analitica dimostrazione, da parte regionale, di una effettiva eccedenza di risorse rispetto a quelle originariamente stanziare nel Capitolo 150001.

8.- In data 24 giugno 2022, la Regione Siciliana ha depositato una ulteriore memoria in cui, nel riportarsi integralmente ai propri atti difensivi, produce in giudizio la nota 23 giugno 2022, n. 001-0003646-ARS/2022 della Segreteria generale dell'Assemblea regionale Siciliana, con la quale viene trasmessa la relazione tecnica, a firma del Ragioniere generale della Regione, all'emendamento A.49 al DDL 1140/A, poi trasfuso nella disposizione impugnata.

Ad avviso della difesa regionale, tale nota confermerebbe le attestazioni, già prodotte in giudizio, sulla circostanza che le risorse stanziare per le spese previste in bilancio nel Capitolo 150001 contengano eccedenze tali da poter essere destinate alla copertura di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.

9.- La Regione Siciliana ha depositato in udienza documentazione attestante che l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, abrogato dall'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 1 del 2022, non ha ricevuto applicazione medio tempore.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con separati ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 6 e n. 29 del 2022), rispettivamente, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana) e l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022).

2.- Con il primo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1 e 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per la ritenuta violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, nonché del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Il ricorrente, evidenzia, in particolare, che le citate disposizioni stabiliscono la copertura delle spese previste attraverso un meccanismo di riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, nonostante detto capitolo, come già evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 2021, sia da ritenersi inidoneo a tali fini, essendo destinato alla copertura di spese non comprimibili e obbligatorie.

In via consequenziale, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato sollecita questa Corte a dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, ai sensi del quale «[n]ello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023 sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella "A" discendenti dall'applicazione delle disposizioni della presente legge».

La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha rilevato, che l'art. 9 della legge reg. Siciliana, n. 1 del 2022, entrato in vigore successivamente alla proposizione del ricorso, ha modificato l'art. 1, comma 1, ed abrogato l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, con la conseguenza, ad avviso della Regione, della cessazione della materia del contendere. In ogni caso, ad avviso della difesa regionale, le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbero essere dichiarate inammissibili per l'indeterminatezza del petitum del ricorso ovvero non fondate nel merito.

3.- Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, con cui la Regione Siciliana ha novellato, allo scopo di superare i rilievi di illegittimità costituzionale avanzati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2022, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che detta disposizione, seppur modifica l'originaria finalità dell'autorizzazione di spesa prevista dalla norma novellata, continua a stabilire che le risorse necessarie per finanziare l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) vengano reperite attraverso la riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001.

La Regione Siciliana si è difesa sostenendo l'inammissibilità del ricorso per l'indeterminatezza del petitum e presentando, nel merito, documentazione tesa a dimostrare l'idoneità della copertura della spesa.

4.- Stante la connessione delle questioni oggetto dei due ricorsi, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

5.- A decorrere dal 25 gennaio 2022 e, quindi, successivamente alla proposizione del primo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2022), l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 è stato abrogato dall'art. 9, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022.

Per effetto del suddetto *ius superveniens*, la difesa della Regione Siciliana ha richiesto, con l'atto di costituzione in giudizio, la declaratoria della cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale della citata norma.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, stante l'intervenuta abrogazione della norma impugnata e le dichiarazioni provenienti dalla Regione Siciliana, depositate nel corso dell'udienza pubblica, che attestano che detta disposizione non ha trovato medio tempore applicazione.



6.- Va rigettata l'eccezione con cui la Regione Siciliana contesta l'ammissibilità delle censure relative all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà del petitum» del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

È costante orientamento di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale impugnata, ma ha specificamente sviluppato le argomentazioni dell'impugnazione, evidenziando, in particolare, che la copertura finanziaria prevista dalla norma a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, va ritenuta in contrasto con i parametri costituzionali evocati, in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie per il personale, non comprimibili come tali.

7.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

7.1.- Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, ha ripetutamente affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale», precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, «nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p)», ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza n. 235 del 2020).

7.2.- Nel caso di specie, la disposizione impugnata autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 prevedendone la copertura mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001.

In proposito, va precisato che il detto Capitolo 150001 riguarda le spese per le retribuzioni del personale non dirigenziale del CFR e che la norma impugnata non prevede alcuna nuova entrata, né stabilisce alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri. Né, d'altra parte, risulta che essa sia accompagnata da una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo senza la dimostrazione delle risorse già stanziare e disponibili per i maggiori oneri.

7.3.- Risulta, peraltro, indimostrato e, comunque, non corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.

Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili.

Ciò premesso, laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»), che è invece assente.

7.4.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

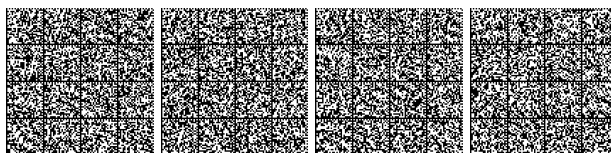
Le censure riferite agli altri parametri costituzionali che il ricorrente ha evocato sono da considerarsi assorbite.

8.- L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, quella dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, trattandosi quest'ultima di disposizione meramente applicativa che si limita ad evidenziare in tabella le variazioni di spesa conseguenti all'attuazione della norma impugnata (*ex multis*, sentenze n. 217 del 2015, n. 68 del 2014, n. 308 e n. 290 del 2013).

9.- Con riferimento al secondo ricorso (reg. ric. n. 29 del 2022), va rigettata l'eccezione con cui la Regione Siciliana ha ancora contestato la pretesa «ambiguità, indeterminatezza e contraddittorietà del petitum» del ricorso.

Anche in questo caso, infatti, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale impugnata, ma ha specificamente sviluppato, in modo analitico ed esauriente, le argomentazioni dell'impugnazione.

10.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022 - che ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 recependone per il resto il contenuto - è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.



11.- Le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, che novella l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 (già impugnato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2022), sono analoghe a quelle già formulate dal ricorrente avverso il testo originario della disposizione novellata.

Infatti, ancorché la nuova disposizione chiarisca che il suo scopo sarebbe solo quello di finanziare, una tantum, l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale della Regione, la relativa spesa, quantificata nella sproorzionata somma di tre milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021, continua ad essere finanziata con le stesse modalità già censurate con riferimento al testo originario della norma novellata, prevedendone la copertura sempre mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, capitolo da ritenersi, per quanto già detto, non idoneo.

Neppure in questa occasione, d'altra parte, la Regione resistente ha fornito adeguati elementi conoscitivi che consentano di dimostrare l'esistenza di effettive disponibilità, tali da sopportare il peso di oneri per fini diversi da quelli per cui le somme stanziare sono vincolate.

Infatti, con la memoria del 24 giugno 2022, la Regione Siciliana ha allegato la nota 23 giugno 2022, n. 001-0003646-ARS/2022 della Segreteria generale dell'Assemblea regionale Siciliana e la relazione tecnica del Ragioniere generale della Regione all'emendamento A.49 al DDL, 1140/A, poi trasfuso nella disposizione impugnata, dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, che però non fornisce nessun elemento utile a dimostrare l'esistenza di dette disponibilità.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Le ulteriori censure riferite agli altri parametri che il ricorrente ha evocato sono da considerarsi assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana);*

2) *dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022);*

4) *dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, e al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 6 del 2022 indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 201

Sentenza 7 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Società a partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possano costituire o partecipare, per il perseguimento di finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, a società che abbiano per oggetto sociale prevalente un'attività diversa dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale.

Amministrazione pubblica - Società a partecipazioni pubbliche - Norme della Regione Siciliana - Previsione che i Comuni, singolarmente o in forma associata, possano costituire o partecipare, per il perseguimento di finalità di promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili, a società senza possederne direttamente il controllo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Commissione consultiva di coordinamento per le aree sciabili - Previsione della possibilità di invitare tecnici ed esperti ai lavori della Commissione, a titolo gratuito e senza rimborso spese - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12, artt. 3, comma 2, e 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma; statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 agosto 2021, depositato in cancelleria il 10 agosto 2021, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3 agosto 2021 e depositato il 10 agosto 2021 (reg. ric. n. 43 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

1.1.- Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto il comma 2 del richiamato art. 3 in base al quale «[i] comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2».

Le disposizioni da ultimo richiamate prevedono, rispettivamente, le finalità e l'oggetto della disciplina (art. 1) e la individuazione delle aree sciabili (art. 2).

Quanto all'art. 1, esso stabilisce: «1. La Regione promuove e tutela le località montane e le relative aree sciabili in ragione della loro valenza in termini di sviluppo economico e culturale, di coesione sociale e territoriale, sostiene altresì la pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa, invernale o estiva, che utilizzi impianti e tracciati destinati all'attività sciistica.

2. La presente legge disciplina la gestione e la fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo delle attività economiche nelle località montane e alla sicurezza degli utenti. Disciplina altresì la riqualificazione e la razionalizzazione dell'uso delle aree sciabili, garantendo la salvaguardia ambientale e paesaggistica nonché la riduzione del consumo del suolo».

Quanto all'art. 2, esso stabilisce: «1. Con delibera della Giunta regionale adottata entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Commissione di coordinamento per le aree sciabili di cui all'articolo 10, sono individuate le eventuali ulteriori aree sciabili attrezzate ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40.

2. Con la delibera di cui al comma 1 sono altresì individuate le aree a specifica destinazione per la pratica delle attività con attrezzi, quali lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino, da praticarsi nelle aree specificatamente individuate che devono essere segnalate, separate e classificate.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano fatti salvi gli attuali contratti ed obbligazioni in essere al momento della data di entrata in vigore della presente legge».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che, al comma 1, precluderebbe alle amministrazioni pubbliche di costituire, anche indirettamente, «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» e che, al comma 2, consentirebbe, ma solo nei limiti di cui al comma 1, di costituire società, o di acquisirne o mantenerne partecipazioni, «esclusivamente per lo svolgimento delle attività» indicate nelle successive lettere da *a*) ad *e*).

Il ricorso sottolinea che le citate norme statali introdurrebbero un «doppio vincolo», rispettivamente, «di scopo pubblico» e «di attività». In particolare, il vincolo di attività espresso dal comma 2, «ammettendo soltanto le società che svolgono “esclusivamente” le attività indicate alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*)», rappresenterebbe un'importante novità rispetto alla disciplina previgente, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto legislativo.

1.2.- Dopo avere ricordato l'obbligo in capo agli enti pubblici, ai sensi degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in avanti: TUSP) e come anche ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei conti, di dismettere le società non riconducibili alle missioni istituzionali loro attribuite dalla legge, l'atto introduttivo richiama la nozione di «servizi di interesse generale», in quanto rilevante anche ai fini dell'art. 4, comma 2, lettera *a*), dello stesso decreto.

Essi sono definiti dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), TUSP come «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata, «prevedendo che i comuni possano partecipare a organismi societari in cui siano presenti altri enti pubblici o soggetti privati, senza tuttavia precisare che tale partecipazione dovrà comunque essere acquisita e gestita nel rispetto dei principi e limiti previsti dal TUSP consentirebbe anche l'acquisizione di partecipazioni di minoranza».



A sostegno della censura è richiamata la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, 21 dicembre 2016, n. 398/2016/PAR, secondo la quale «nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici, che consentano il controllo della società), il servizio espletato non è da ritenere "servizio di interesse generale" posto che, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'articolo 4», non essendo in grado di determinarne le condizioni necessarie.

In senso analogo è citata anche la deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, 5 febbraio 2016, n. 9/2016/SRCPIE/VSG, nella quale la magistratura contabile avrebbe sottolineato che le "partecipazioni polvere", non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sarebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento di capitale di rischio, non più ammesso dall'attuale quadro normativo.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, «il possesso di una eventuale partecipazione minoritaria, la cui acquisizione appare legittimata dalla previsione della norma regionale, non consentirebbe certamente di realizzare le condizioni affinché la pubblica amministrazione possa determinare le condizioni di accesso al servizio pubblico e, per esso, perseguire le proprie finalità istituzionali come richiesto dall'articolo 4, comma 1, del TUSP».

Il motivo di impugnazione si conclude rilevando che, siccome le attività da realizzare attraverso la partecipazione societaria degli enti locali prevista dalla norma regionale impugnata «non appaiono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali», l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 «si po[rrebbe] in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 4 del TUSP di cui al D.Lgs. 19.8.2016, n. 175, in relazione agli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che viene chiaramente leso dalla norma impugnata».

1.3.- Con il secondo motivo di gravame il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il richiamato art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della stessa «svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese».

Il successivo comma 3 è impugnato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni».

Secondo il ricorrente, da un lato, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi ai componenti»; dall'altro, la norma di cui al comma seguente sarebbe quindi «susceptibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria», contrastando con l'evocato parametro costituzionale sotto entrambi i profili da ultimo evidenziati.

A sostegno della doglianza, il ricorso richiama la sentenza di questa Corte n. 26 del 2013, nella parte in cui ha affermato che, in forza dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, le modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, fissate dall'art. 17 della medesima legge, sono estese a tutte le Regioni e alle Province autonome; inoltre, segnala che la previsione di spesa oggetto della norma in esame apparterebbe «alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile», sì che il difetto di quantificazione della relativa spesa e l'omessa individuazione dei mezzi per farvi fronte dimostrerebbero la fondatezza del motivo.

2.- La Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio in data 9 settembre 2021, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità e comunque la non fondatezza del ricorso.

2.1.- La resistente evidenzia anzitutto «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà [...] del petitum» della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, che costituirebbero motivi di inammissibilità del ricorso.

Al riguardo la difesa regionale ricorda la necessità che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, si identifichi la «norma puntuale» diretta a realizzare in concreto tale finalità e la si ponga a raffronto con quella regionale che asseritamente «abbia superato "il limite" complessivo dettato dallo Stato», ferma rimanendo l'ampia libertà per l'ente di allocare le risorse nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

Nel merito, non sarebbe fondata la tesi del ricorrente secondo la quale l'attività di gestione e fruizione delle aree sciabili non rientrerebbe nel novero di quelle per le quali gli enti locali siciliani potrebbero costituire una società o acquisire o mantenere partecipazioni societarie.



Richiamati i contenuti dell'art. 4, commi 1 e 2, TUSP e, in particolare, la previsione che consente di svolgere mediante una società partecipata «l'attività di offerta di un servizio di interesse generale» e quella, cosiddetta, di «“autoproduzione” di un servizio strumentale all'ente», la difesa regionale ricorda che la qualificazione in termini di servizio di interesse generale dipenderebbe non tanto dalla natura dell'attività svolta, «quanto dalla circostanza che l'ente pubblico abbia in concreto inteso assumersi la responsabilità dell'attività stessa a beneficio dei consociati».

Pertanto, «ciascuno Stato, e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica» resterebbe libero, in linea di principio, di stabilire quali prestazioni debbano costituire «servizi di interesse generale» per le proprie comunità di riferimento (sono richiamate la sentenza di questa Corte n. 103 del 2020 e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione seconda, 21 dicembre 2011, in causa C-242/10, Enel produzione *spa*) e i mezzi più idonei a soddisfare i bisogni così individuati.

In tale contesto, citando un passaggio della sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 gennaio 2019, n. 578, la difesa regionale afferma che la decisione di costituire una società atterrebbe al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto proprio dall'amministrazione pubblica e che al Comune, ente autonomo a fini generali, spetterebbe «la ricognizione dei bisogni della collettività di riferimento e la loro qualificazione come obiettivi di interesse generale da perseguire».

Nel caso di specie, la resistente osserva che lo stesso legislatore regionale «si sarebbe determinato nel senso di collocare tra i compiti istituzionali della Regione la promozione e la tutela delle località montane e le relative aree sciabili», come enunciato dall'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, al fine di offrire un servizio a una platea indifferenziata di utenti e rispondendo a un interesse collettivo nel contesto locale.

In conclusione, la difesa regionale ritiene che previsione impugnata non presenterebbe «alcun profilo di illegittimità per contrasto con la normativa statale, muovendosi al contrario entro i presupposti della stessa e dettando una norma di principio generale».

2.2.- Quanto alla doglianza mossa all'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, la resistente ne contesta la fondatezza ricordando, da un lato, che il comma 2 della stessa previsione sancirebbe espressamente «la gratuità della partecipazione alla Commissione» e, dall'altro, che a quest'ultima sarebbe comunque applicabile il combinato disposto di due specifiche previsioni; ciò che comporterebbe «l'onorificità della partecipazione agli organi collegiali» (sono richiamati l'art. 18 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale» e l'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

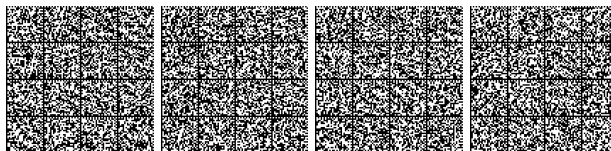
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 43 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.- Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto il comma 2 del richiamato art. 3, in base al quale «[i] comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2».

2.1.- Ad avviso del ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che, al comma 1, precluderebbe alle amministrazioni pubbliche di costituire, anche indirettamente, «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» e che, al comma 2, consentirebbe, ma solo nei limiti di cui al comma 1, di costituire società, o di acquisirne o mantenerne partecipazioni, «esclusivamente per lo svolgimento delle attività» indicate nelle successive lettere da *a*) ad *e*).

L'atto introduttivo, dopo aver sottolineato che le citate norme statali introdurrebbero un «doppio vincolo», rispettivamente «di scopo pubblico» e «di attività», conclude sostenendo che le attività da realizzare attraverso la partecipazione societaria degli enti locali prevista dalla norma regionale impugnata non sarebbero «strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali».



2.2.- Il ricorso articola poi un secondo profilo di censura, partendo dalla nozione di «servizi di interesse generale», richiamata in quanto rilevante anche ai fini dell'art. 4, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in avanti: TUSP).

Secondo l'Avvocatura, la disposizione regionale impugnata «consentirebbe anche l'acquisizione di partecipazioni di minoranza», nonostante la giurisprudenza contabile abbia escluso che, in tali casi, quello espletato possa qualificarsi «servizio di interesse generale», posto che attraverso le cosiddette «partecipazioni polvere» l'ente pubblico non riuscirebbe a garantire le condizioni di accesso al servizio previste dal TUSP e, di conseguenza, non potrebbe perseguire le proprie finalità istituzionali.

2.3.- Conclusivamente, l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 4 TUSP, «in relazione agli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che viene chiaramente leso dalla norma impugnata».

3.- La Regione Siciliana ha eccepito l'inammissibilità del motivo di impugnazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 per «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà [...] del petitum», non avendo il ricorrente, in sostanza, né individuato la «norma puntuale» diretta a realizzare in concreto la finalità di coordinamento finanziario, né motivato la violazione che la norma regionale avrebbe prodotto.

L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorso contiene, infatti, un'argomentazione sufficiente e idonea a supportare la censura poiché, a fronte di una norma regionale che abilita i Comuni a utilizzare lo strumento societario, ravvisa il contrasto con le «finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche» disciplinate nell'art. 4 TUSP, ritenuto espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

La verifica della correttezza di tale impostazione attiene poi al merito della questione, non alla sua ammissibilità.

4.- Va, invece, dichiarata d'ufficio la inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana, per «[l]'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati» (sentenza n. 25 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 86 del 2022).

5.- La prima questione da esaminare nel merito attiene alla portata che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 assegna alla partecipazione societaria dei Comuni, da valutare in termini di compatibilità con l'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP (risultando non pertinente e comunque privo di qualsiasi argomentazione il corsivo richiamo all'art. 3, comma 1, dello stesso testo unico, riportato solo nelle conclusioni del motivo di impugnazione) e, di conseguenza, con gli evocati parametri di cui agli artt. 117, terzo comma, e 97, secondo comma, Cost.

5.1.- La questione, nei limiti indicati di seguito, è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, ritenuto da questa Corte non solo attinente alla materia «ordinamento civile», ma anche portatore di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (sentenza n. 86 del 2022), ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Ciò in quanto il fenomeno delle società a partecipazione pubblica - che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico - si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica.

Per fronteggiare tale situazione, in particolare, il comma 1 del citato art. 4 dispone che «[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società». Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate, ovvero: *a*) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; *b*) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; *c*) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; *d*) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; *e*) servizi di committenza.



5.1.1.- La disposizione regionale impugnata, invece, nel consentire ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni nelle stesse, prescindendo del tutto dai vincoli posti dall'art. 4 TUSP, ne individua il possibile oggetto sociale per relationem, identificandolo nel vago contenuto derivante dal «perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1» o, comunque, dallo «sviluppo delle attività di cui all'articolo 2» della stessa legge reg. Siciliana n. 12 del 2021.

Essa, pertanto, finisce per ammettere un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e di attività, ben al di là di quanto strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni.

In particolare, per il tramite dell'art. 1, la norma regionale consente ai Comuni siciliani di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle seguenti finalità:

- a) promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili;
- b) sostegno della pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa che utilizzi gli impianti e i tracciati destinati a tale sport;
- c) gestione e fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo di attività economiche nelle località montane;
- d) riqualificazione e razionalizzazione dell'uso delle aree sciabili.

Lo stesso art. 3, comma 2, mediante il rinvio al precedente art. 2, consente anche di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale lo sviluppo di attività, quali lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino.

Pertanto, sia i concetti di «promozione» e di «tutela», sia, più in generale, le altre finalità enunciate, finiscono per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle tipizzate nell'art. 4, comma 2, TUSP.

Tale ampio e indeterminato perimetro di finalità e attività collide con l'impostazione alla base del TUSP - e, in particolare, dell'art. 4, commi 1 e 2, - che punta a contrastare, come in precedenza evidenziato, l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche.

La norma di cui all'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, ponendo un criterio alternativo a quello fissato dal legislatore statale con l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, viola quindi l'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.2.- Il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma impugnata, poiché l'ampio insieme delle attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e lo sviluppo montano ne ricomprende anche una considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP.

Il comma 7 di quest'ultima disposizione prevede, infatti, che «[s]ono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente [...] la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane [...]». Peraltro, per «partecipazione», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera f), TUSP, s'intende «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società [...]» potendo, quindi, l'assunzione di tale qualità avvenire sia in una società esistente, sia in una società di nuova costituzione.

Rispetto ai criteri fissati dai commi 1 e 2 dell'art. 4 TUSP, il richiamato comma 7 contiene quindi una norma speciale per l'attività di gestione degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, attività che del resto era già stata qualificata in termini di servizio pubblico locale dalla giurisprudenza amministrativa anteriore all'adozione del TUSP (come rilevato dalla sentenza n. 103 del 2020, punto 4.7.1. del Considerato in diritto).

È peraltro indubbio che la realizzazione e la gestione di impianti di risalita attiene anche a finalità pubbliche di sostegno alle attività svolte nelle aree sciabili, costituendo tali impianti l'infrastruttura essenziale per ognuna di esse, come confermato, sul piano applicativo, dalla presenza di società municipali in pressoché tutte le Regioni dotate di stazioni sciistiche.

Pertanto, la norma regionale non contrasta con il parametro evocato solo nella parte in cui consente ai Comuni di partecipare a società aventi come oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

In definitiva, in forza delle ragioni fin qui esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.

È assorbito l'ulteriore profilo di censura.

6.- La dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in quanto solo parziale, non preclude l'esame della seconda distinta censura mossa alla medesima disposizione regionale.

Con essa, il ricorrente si duole della possibilità di acquisire partecipazioni di modesta entità, per cui comunque l'ente locale non potrebbe conseguire le proprie finalità istituzionali nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, data l'inedoneità delle cosiddette «partecipazioni polvere» ad assicurare al servizio di interesse generale i suoi caratteri definitivi.

6.1.- La questione non è fondata.



In primo luogo, l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, il comma 2 della stessa disposizione, che alle lettere *a)* e *c)* ammette l'attività di produzione di servizi di interesse generale, tiene fermi i limiti di cui al comma 1 senza prevedere requisiti aggiuntivi che valgano in via di principio a restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.

Del resto, anche l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 4 TUSP risulta ben più articolata della prospettazione del ricorrente; va quindi escluso che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 contrasti sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al citato art. 4, sia con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.2.- Da ultimo, va precisato che il suddetto art. 3, comma 2, non determina l'inapplicabilità degli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni; il comma 1 di questa disposizione, infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga «in conformità a espresse previsioni legislative», tra le quali non rientra quella in esame, che disciplina in via generale e astratta le finalità perseguibili dai Comuni con lo strumento societario.

La decisione puntuale di avvalersene da parte degli enti locali siciliani - pur in relazione al più limitato ambito operativo derivante dall'intervento di questa Corte - dovrà pertanto comunque motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico «evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa».

Tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre - con un onere "rafforzato" di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale - le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche» (sentenza n. 100 del 2020).

Il suddetto onere "rafforzato" di motivazione è coerente, del resto, con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che implica un favor per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una partecipazione anche di minoranza.

6.3.- Con la previsione dell'art. 5 TUSP, che riflette altresì un favor per la "concorrenza nel mercato", l'ordinamento italiano ha del resto espresso, come ha osservato la dottrina, una regola analoga a quella spesso contenuta nelle *Gemeindeordnungen* tedesche, in forza della quale gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Peraltro, proprio in relazione alla fattispecie degli impianti a fune, allorché non integrati nel sistema locale dei trasporti pubblici, questa Corte ha significativamente rilevato, in altra occasione, che la scelta dell'ente territoriale è «stata, piuttosto, quella di lasciare lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata, alla quale si deve - sin da epoca assai anteriore all'entrata in vigore della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza nella gestione dei pubblici servizi - la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita» (sentenza n. 103 del 2020, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Emerge quindi, anche nel caso dei Comuni siciliani qui in considerazione, l'esigenza, da un lato, di un'attenta considerazione dell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali implicate dall'ingresso dell'ente in una società e, dall'altro lato, della specificazione dei caratteri qualificanti dell'attività che il soggetto pubblico intende svolgere in forma imprenditoriale.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il richiamato art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della stessa «svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese».

Il successivo comma 3 è denunciato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni». Secondo il ricorrente, da un lato, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi ai componenti»; dall'altro, la norma di cui al comma seguente «appare quindi suscettibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria», contrastando con l'evocato parametro costituzionale sotto entrambi i profili da ultimo evidenziati.

7.1.- La questione non è fondata.



L'impugnato comma 3 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 si limita a prevedere che ai lavori della commissione consultiva possono essere invitati tecnici ed esperti per fornire un parere su singole questioni, senza estendere nei loro confronti la previsione sia della gratuità di tale forma di partecipazione, sia dell'assenza del rimborso delle spese, che il comma 2 del medesimo art. 10 riferisce espressamente ai soli componenti della commissione medesima.

Tuttavia, ciò non integra il denunciato vulnus all'art. 81, terzo comma, Cost., essendo corretto quanto rilevato dalla difesa della resistente.

Infatti, l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) prevede che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultima, «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni».

La disposizione statale da ultimo richiamata - che «quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali» (sentenza n. 172 del 2018) - stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente».

In conclusione, dal congiunto effetto del suddetto art. 18, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 e della citata disposizione statale discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese.

Di qui, la non fondatezza della doglianza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, promossa - nella parte in cui consente ai Comuni l'acquisizione di partecipazioni di minoranza -, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 202

Sentenza 5 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico - Definizione di “lavoro svolto in ambito domestico” svolto senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito - Inclusione degli immobili di civile abitazione dove le attività di cura delle persone vengono prestate in favore di stretti familiari non conviventi (nel caso di specie: dei genitori), a tutela dei “caregivers”- Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione dei doveri di solidarietà, della tutela della famiglia, del diritto al lavoro e della tutela previdenziale, anche sul piano comunitario - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 dicembre 1999, n. 493, art. 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 29, 35, primo comma, 38, secondo comma, e 117, primo comma; Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all’equilibrio tra vita privata e vita professionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, lettera *b*), della legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell’assicurazione contro gli infortuni domestici), promosso dalla Corte d’appello di Salerno, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra L. S. e l’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), con ordinanza del 26 novembre 2021, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell’anno 2022.

Visto l’atto di costituzione dell’INAIL;

udito nell’udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

udito l’avvocato Emilia Favata per l’INAIL;

deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 novembre 2021, iscritta al n. 2 del registro ordinanze del 2022, la Corte d’appello di Salerno, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, lettera *b*), della legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell’assicurazione contro gli infortuni domestici), nella parte in cui limita l’”ambito domestico”, all’interno del quale opera l’assicurazione di chi svolge, «senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito», attività «finalizzate alla cura delle persone e dell’ambiente domestico» «al solo “insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo



familiare dell'assicurato", ivi incluse le eventuali "parti comuni condominiali", senza inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica».

La norma denunciata violerebbe gli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 1986 [*recte*: 13 settembre 2016], sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale.

2.- La rimettente riferisce che con ricorso depositato il 14 gennaio 2015 S. L., «vedovo ed erede» di C. C., aveva adito il Tribunale ordinario di Vallo della Lucania, in funzione di giudice del lavoro, per ottenere la condanna dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) a corrispondergli la rendita da infortunio e l'assegno funerario maturato in seguito al decesso della propria dante causa, titolare di assicurazione contro gli infortuni domestici, ex legge n. 493 del 1999, gestita dall'INAIL, all'esito di un grave incidente domestico occorso presso l'abitazione dei genitori.

Nel giudizio si era costituito l'INAIL, che aveva resistito deducendo che l'infortunio era intervenuto in un ambito spaziale diverso da quello in cui viveva e dimorava il nucleo familiare dell'assicurata.

Con sentenza pubblicata il 25 gennaio 2019, il Tribunale aveva respinto il ricorso sul rilievo che l'infortunio era occorso presso l'abitazione dei genitori dell'assicurata e non presso la sua casa coniugale, e che era rimasto non provato che la stessa dimorasse abitualmente presso i genitori.

2.1.- La Corte rimettente, investita dell'appello avverso la decisione di primo grado, argomenta, a sostegno della rilevanza della questione sollevata, dall'accertamento operato dal Tribunale circa la non convivenza dell'infortunata con i genitori, non contestando le parti, nel resto, l'applicabilità della disposizione censurata nell'inequivoco suo tenore testuale.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ipotizza il contrasto della disposizione censurata con una pluralità di parametri costituzionali: l'art. 3, per la disciplina irragionevolmente differenziata di situazioni sostanzialmente eguali; gli artt. 2 e 29, per la violazione dei doveri di solidarietà su cui si conformano i rapporti tra genitori e figli all'interno della famiglia; gli artt. 35 e 38, per la lesione della tutela riservata dalla Costituzione al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni e al diritto dei lavoratori a godere degli strumenti previdenziali ed assicurativi adeguati alle loro esigenze di vita; l'art. 117, primo comma, per il vulnus ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

2.2.1.- La rimettente ricorda, quale ragione del dibattito al cui esito fu adottata la legge in scrutinio, la sentenza di questa Corte n. 28 del 1995, con la quale venne affermata «l'equiparabilità del lavoro eseguito nell'ambito familiare, con il relativo elevato valore sociale ed economico, ad altre forme di lavoro»; e di quella stessa sentenza ripropone le argomentazioni, per sostenere la necessità costituzionale della estensione della tutela assicurativa del lavoro domestico a quello prestato al di fuori del nucleo familiare.

Nel ripercorrere la motivazione dell'indicato precedente, nell'ordinanza di rimessione si richiama la disciplina dell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* del codice civile, nella parte in cui il lavoro reso all'interno della famiglia viene valutato alla stregua di quello prestato nell'impresa senza necessità di una convivenza «nella stessa abitazione dei familiari partecipanti all'impresa».

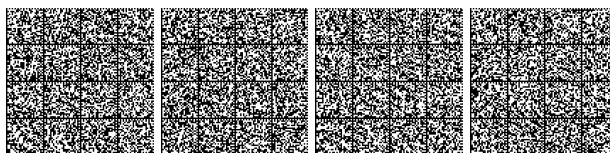
Viene richiamata, altresì, la Risoluzione del Parlamento europeo 13 gennaio 1986 (citata nella predetta sentenza n. 28 del 1995) sulla creazione di condizioni di mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale, individuata come norma interposta. In realtà, l'oggetto della risoluzione, come riportato dalla ordinanza di rimessione, è piuttosto riferibile alla risoluzione 13 settembre 2016.

Della richiamata risoluzione il giudice *a quo* indica i contenuti, relativamente ai paragrafi n. 34 e n. 37, in cui «si invitavano gli Stati membri a riconoscere il valore del lavoro svolto dai prestatori di assistenza ai familiari (non solo conviventi) "per la società nel suo complesso» e quello delle «persone che dedicano il proprio tempo e le proprie competenze alla cura delle persone anziane e non autosufficienti, senza alcuna limitazione all'assistenza ai soli familiari conviventi», e tanto nel rilievo che la risoluzione muova, anche, dalle «considerazioni della messa in discussione del "concetto tradizionale ... di famiglia nucleare"» e della necessità di favorire la "solidarietà tra le generazioni" nel rispondere "alle sfide dell'invecchiamento della società"», rimarcato, in detta cornice, il ruolo assunto dalle donne, chiamate a far fronte «a un certo punto della loro vita, alla cura di nipoti e/o genitori anziani».

Sottolinea quindi la Corte territoriale come la solidarietà tra generazioni, ispiratrice della citata risoluzione europea, venga in considerazione nella fattispecie in esame, in cui una figlia, nell'osservanza dei propri doveri familiari ed evitando il ricorso a dispendiose prestazioni assistenziali, da porsi altrimenti a carico della collettività, si era recata presso l'abitazione, non distante dalla propria, dei genitori, con problemi di salute, per «aiutarli».

2.2.2.- L'identità di *ratio* tra le descritte situazioni di lavoro renderebbe non comprensibile il riconoscimento, ai sensi dell'art. 35 Cost. e con la tutela previdenziale di cui al successivo art. 38, della sola attività svolta in favore del nucleo familiare convivente nella medesima dimora e non anche di quella resa agli anziani genitori dimoranti altrove.

Una incoerenza intrinseca connoterebbe, dunque, i contenuti della norma, nell'operato raffronto tra i commi 1 e 2 dell'art. 6 della legge n. 493 del 1999, là dove il legislatore, da una parte, riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico, affermandone il valore sociale per i vantaggi che l'intera collettività ne trae, e dall'altra, in modo discrimi-



natorio, limita il perimetro applicativo dello strumento assicurativo previsto a riconoscimento del primo confinando l'«ambito domestico» agli immobili in cui dimora il nucleo familiare convivente dell'assicurato, con esclusione di quello dei familiari, stretti e non conviventi, «per quanto bisognosi di assistenza domestica».

2.3.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituito l'INAIL, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, in subordine, manifestamente infondata.

2.3.1.- L'Istituto rileva il carattere non «pertinente» della sentenza di questa Corte n. 28 del 1995, evocata nell'ordinanza di rimessione a sostegno del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, per essere stata resa in una fattispecie in cui veniva riconosciuto specifico rilievo all'attività lavorativa casalinga svolta da una cittadina extracomunitaria in ambito familiare - prestazione che era stata assimilata alle forme di «occupazione» legittimanti l'attivazione dell'istituto del ricongiungimento familiare - nell'affermazione, di principio, che «anche la cittadina extracomunitaria che presta, nel nostro Paese, lavoro all'interno della propria famiglia deve essere ricompresa nel novero dei lavoratori che hanno diritto al ricongiungimento con i figli minori che risiedono all'estero».

2.3.2.- La disciplina contenuta nella disposizione censurata, prosegue l'INAIL, non si pone in contrasto con il valore sociale assegnato dalla legge al lavoro «domestico» familiare, ma vale solo a fissare i limiti soggettivi ed oggettivi dell'introdotta tutela assicurativa, e tanto nella «peculiarità» della riconosciuta prestazione lavorativa.

La disposizione medesima indica a definizione dell'infortunio domestico la «dimora» del nucleo familiare e non la «residenza», con esclusione della «abituale residenza» di cui all'art. 43 cod. civ., e con la conseguenza che l'infortunio è tutelato anche se avviene in un luogo di «temporanea dimora», purché il lavoro domestico sia finalizzato, in via esclusiva, alla cura delle persone e dell'ambiente domestico del nucleo familiare.

Per «ambiente domestico», pertanto, deve intendersi un concetto «più articolato» che include le persone che dimorano nell'ambito domestico e le loro esigenze di vita, anche di relazione, e per «nucleo familiare» il complesso di persone caratterizzato da convivenza e reciproca assistenza.

Dette evidenze troverebbero conferma nel decreto attuativo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 15 settembre 2000 (Modalità di attuazione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico), ove si è stabilito che l'assicurazione è obbligatoria per ciascun componente il nucleo familiare che svolga in via esclusiva e a titolo gratuito attività di lavoro in ambito domestico, e nelle circolari INAIL (si cita la n. 6 dell'11 febbraio 2021, la quale dispone che, ai fini assicurativi, per nucleo familiare deve intendersi la famiglia anagrafica come definita dall'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente»: «un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitati e aventi dimora abituale nello stesso comune», con la precisazione che «il nucleo familiare può essere costituito da una sola persona»).

2.3.3.- Il lavoro domestico-familiare, prosegue l'INAIL, non ha ricevuto nella norma in scrutinio un riconoscimento formale come attività lavorativa «in senso proprio», e, nel suo carattere «speciale», non inquadrabile né nel lavoro autonomo né in quello subordinato, esso non è assoggettabile alla previsione di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., con la conseguenza che l'infortunio in ambito domestico non può essere equiparato all'infortunio sul lavoro.

La natura di strumento di «assistenza sociale», piuttosto che di «previdenza», della attuata tutela del lavoro domestico - che esclude l'applicabilità della disciplina degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), e nel decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), intesa a garantire tutela privilegiata a tutti i lavoratori infortunati e tecnopatici - risulterebbe provato dalla mancata previsione della cosiddetta automaticità delle prestazioni, che garantisce copertura assicurativa anche in mancanza del pagamento del premio da parte del prestatore di lavoro domestico-familiare.

Andrebbe, poi, esclusa la violazione dell'art. 35 Cost., non potendo la situazione dei lavoratori domestico-familiari essere equiparata a quella dei «lavoratori tutelati in generale», ai quali la protezione assicurativa è «garantita rispetto ad ogni rischio cagionato dal lavoro».

La obiettiva diversità di situazioni tra il lavoro domestico reso in favore del familiare convivente presso l'abitazione della famiglia e quello prestatore in favore di altri soggetti, ancorché legati da vincoli affettivi, nei diversi ambienti in cui costoro dimorano, escluderebbe la violazione del principio di uguaglianza e la dedotta disparità di trattamento.

2.3.4.- La differente disciplina riservata ai lavoratori, in genere, ed ai lavoratori domestico-familiari, questi ultimi nei diversi contesti familiari di convivenza, o meno, poggia, pertanto, conclude l'Istituto, su di un bilanciamento di valori, che, di competenza del legislatore, nella norma in scrutinio non appare affatto irragionevole e non sostiene il dedotto dubbio di legittimità costituzionale. L'ampliamento oggettivo e soggettivo della tutela comporterebbe - pena gli squilibri di bilancio cui andrebbe incontro l'INAIL, che provvede a gestire questa forma di tutela erogando, in via straordinaria, prestazioni ai destinatari della legge - un inevitabile aumento dei costi dell'assicurazione, necessario ad



alimentare il fondo con cui vengono corrisposti gli indennizzi, là dove il cosiddetto premio assicurativo unitario, gravante sui soggetti assicurati e ritenuto congruo, è stato fissato in termini molto contenuti e posto a carico della fiscalità generale per i non abbienti.

2.3.5.- L'intervento richiesto a questa Corte non risponderebbe, pertanto, ad una omissione del legislatore rispetto ad «una diversa possibile soluzione desumibile dal contesto normativo» (vengono richiamate le sentenze n. 308 e n. 258 del 1994 e n. 298 del 1993, su pronunce additive e a rime obbligate), toccando, piuttosto, nel bilanciamento dei diritti garantiti, inevitabili riflessi di ordine finanziario, per scelte attribuite alla discrezionalità del legislatore, salva la loro patente irragionevolezza.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Salerno, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *b*), della legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici), nella parte in cui limita l'"ambito domestico", all'interno del quale opera l'assicurazione di chi svolge, «senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito», attività «finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico» «al solo "insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato", ivi comprese le eventuali "parti comuni condominiali", senza inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica».

La disposizione in esame viene censurata per contrasto con gli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 1986 [*recte*: 13 settembre 2016], sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere stato investito dell'appello avverso la sentenza con cui il Tribunale ordinario di Vallo della Lucania, pronunciando in funzione di giudice del lavoro, aveva rigettato la domanda di riconoscimento della rendita da infortunio domestico e dell'assegno funerario proposta da S. L. in seguito all'intervenuto decesso del coniuge, C. C., assicurato, per un incidente occorso mentre si trovava nell'abitazione dei propri genitori, attendendo alla loro cura.

1.1.1.- La rimettente ritiene di non poter decidere la fattispecie sottoposta al suo esame indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale della norma che ne è oggetto, in ragione dell'inequivoco tenore letterale della stessa, che ne porta ad escludere ogni interpretazione estensiva, nella incontestata non convivenza dell'assicurata presso l'abitazione dei genitori, in cui si era verificato l'infortunio domestico.

1.1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, ad avviso della Corte rimettente la norma censurata limiterebbe, in modo discriminatorio, trattando in modo diseguale situazioni omogenee (art. 3 Cost.), l'applicabilità dello strumento assicurativo contro gli infortuni occorsi al lavoratore casalingo, confinando l'"ambito domestico" agli immobili in cui dimora il nucleo familiare convivente dell'assicurato ed escludendo quello dei familiari, pure se stretti, in quanto non conviventi, anche se bisognosi di assistenza domestica.

La denunciata limitazione confliggerebbe con la valorizzazione di principio dell'attività domestico-familiare quale prestazione lavorativa (art. 35 Cost.), mancando poi di fare applicazione degli strumenti previdenziali posti a presidio delle esigenze di vita del lavoratore (art. 38 Cost.).

Verrebbero, altresì, violati i doveri di solidarietà tra generazioni che, propri della famiglia e dei rapporti tra genitori e figli (artt. 2 e 29 Cost.), ricevono riconoscimento anche nell'ordinamento comunitario ed internazionale (art. 117, primo comma, Cost.) che resterebbe violato per la norma interposta integrata dalla indicata Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 (paragrafi n. 34 e n. 37).

2.- Va, anzitutto, rilevato che la sentenza di questa Corte n. 28 del 1995, richiamata dalla ordinanza di rimessione a fondamento del sollevato dubbio di legittimità costituzionale, non è in realtà pertinente.

I principi affermati in quella sentenza traevano origine, infatti, da un diverso contesto, relativo alla pari dignità tra il lavoro casalingo e quello svolto al di fuori dell'abitazione familiare e contrassegnato dalla pure affermata parità di genere tra donna e uomo, nel quale si stabiliva l'assimilazione dell'attività lavorativa casalinga resa da una cittadina extracomunitaria alle forme di "occupazione" legittimanti l'attivazione dell'istituto del ricongiungimento dei figli minori residenti all'estero (art. 4, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante «Norme in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine» abrogato, a far data dal 2 settembre 1998, dall'art. 47, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» e sostituito dall'art. 29 dello stesso decreto legislativo).



3.- Va, preliminarmente, dichiarata la inammissibilità della questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché sollevata in relazione ad un parametro, la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, non idoneo a tal fine.

4.- Le sollevate questioni di legittimità costituzionale rendono necessaria una ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale all'interno del quale si inserisce la legge n. 493 del 1999.

4.1.- Essa si radica, nell'intento di darvi completamento, nell'ambito di quel percorso di riconoscimento di pari dignità, rispetto alle forme di lavoro svolto fuori casa, alla prestazione domestico-familiare, nella sua importante valenza sociale e giuridica, anche in quanto portatrice di un risparmio di elevati costi sociali.

4.1.1.- Il cammino era stato intrapreso con la legislazione adottata in materia pensionistica, e, in particolare, con l'art. 9 della legge 5 marzo 1963, n. 389 (Istituzione della «Mutualità pensioni» a favore delle casalinghe), poi oggetto di intervento di questa Corte, che, con la sentenza n. 78 del 1993, ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati.

Nel tempo, quella disciplina ha ricevuto un riordino con il decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 565 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 33, della L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di riordino della disciplina della gestione «Mutualità pensioni» di cui alla L. 5 marzo 1963, n. 389), che ha sostituito la previgente mutualità pensioni con un «Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari», nella previsione che a tale fondo «possono altresì iscriversi, su base volontaria, i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi e non sono titolari di pensione diretta» (art. 1, comma 2).

4.1.2.- Nel percorso di valorizzazione del lavoro domestico-familiare si è inserita anche la giurisprudenza di legittimità, che si è spesa nell'affermazione dell'autonoma risarcibilità del danno patrimoniale subito da chi svolge attività casalinga.

In quanto conseguenza della riduzione della capacità lavorativa «specificata», l'attività domestico-familiare non è più destinata a convergere, ai fini risarcitori, nella diversa categoria del danno biologico (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenze 3 marzo 2005, n. 4657, 13 luglio 2010, n. 16392).

In siffatto contesto storico, il tema del lavoro casalingo diviene altresì occasione per l'affermazione di più articolati principi sul rilievo costituzionale del lavoro e dei diritti della donna lavoratrice di cui agli artt. 4 e 37 Cost. (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenze 11 dicembre 2000, n. 15580, 20 ottobre 2005, n. 20324) e in tema di incombenze domestiche (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 8 novembre 2014, n. 24471).

5.- Il quadro di riferimento consente di cogliere nella legge in esame l'occasione per il legislatore nazionale - in una prospettiva segnata dall'esigenza di far fronte al fenomeno degli infortuni domestici con la finalità di arginarne i costi per la collettività - di superare la contrapposizione tra lavoro domestico ed extradomestico, attribuendo al primo, nell'intento di colmare un vuoto di tutela, pari dignità rispetto alle altre forme di lavoro svolte fuori casa, attraverso il riconoscimento di uno strumento di garanzia assicurativa.

6.- All'interno di una più ampia cornice definita, anche, dalla necessità di dare risposta ad esigenze di prevenzione - la cui soddisfazione è affidata nella legge in esame agli strumenti dell'informazione ed educazione della platea dei destinatari (Capo II, rubricato «Prevenzione degli infortuni negli ambienti di civile abitazione», artt. 3, 4 e 5) -, il legislatore del 1999 ha provveduto ad istituire una forma assicurativa obbligatoria per la tutela dal rischio infortunistico, con il riconoscimento della invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico (Capo III, rubricato «Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico», articoli da 6 a 11).

6.1.- L'opzione esercitata attribuisce peraltro una garanzia assicurativa nella perseguita finalità di accordare più ampia tutela al disciplinato fenomeno all'interno di un perimetro fattuale contrassegnato dalla registrata imputabilità degli incidenti domestici, appartenenti alla «quotidianità» degli individui, alla mera casualità o alla stessa disattenzione della vittima o dei suoi familiari.

6.2.- La legge provvede quindi ad individuare, per richiamo a fasce di età, i destinatari della norma, e, insieme agli eventi assicurati, le percentuali di «inabilità permanente» cui riconoscere copertura assicurativa, il premio annuo, di importo assai contenuto (fissato in 25.000 lire, pari a 12,91 euro, e portato ad euro 24,00 annui dall'art. 1, comma 534, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019- 2021») ed i soggetti onerati, prevedendo, altresì, un meccanismo che, per i non abbienti, pone a carico della fiscalità generale l'intero importo (articoli da 6 a 9).

6.3.- La natura obbligatoria del mezzo, che diviene operativo se ed in quanto l'assicurato iscritto versi annualmente il premio prestabilito, lo sottrae al principio dell'automaticità della protezione, destinato, invece, a valere per tutti gli altri lavoratori, soggetti alla generale tutela previdenziale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

6.4.- L'andamento del «Fondo autonomo speciale» (art. 10), istituito presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) con contabilità separata, e nel quale confluiscono i premi versati, ha consentito, in un contesto di attuazione definito da leggi finanziarie e di bilancio, decreti interministeriali di attuazione della



norma primaria e circolari esplicative, nel tempo susseguite (da ultimo, la legge 30 n. 145 del 2018; la circolare INAIL dell'11 febbraio 2021, n. 6; il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 13 novembre 2019), di migliorare ed estendere le prestazioni erogate, ampliando le fasce di età della platea dei beneficiari, rivedendo al ribasso le percentuali di invalidità ammesse a garanzia, e diversificando i prodotti assicurativi offerti, nel tempo comprensivi della rendita da infortunio mortale (decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, 31 gennaio 2006, recante «Estensione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico ai casi di infortunio mortale»).

6.5.- Come esposto dalla difesa dell'INAIL, costituito in giudizio, nella «Nota tecnica» depositata in pubblica udienza in risposta agli «specifici quesiti» di cui all'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la gestione infortuni in ambito domestico resta sorretta da un sistema finanziario «a capitalizzazione» che rinviene la sua condizione di equilibrio su di un «Premio Medio Generale», costante per tutta la durata della gestione, in via teorica illimitata, e uguale per ogni assicurato. Il «premio medio», in quanto commisurato al rischio proprio dell'intera collettività garantita, e non calibrato in modo specifico sul singolo assicurato, rispetta il principio della solidarietà oltre che della mutualità tra assicurati, consentendo la copertura assicurativa anche di coloro per i quali maggiore è il bisogno di tutela.

7.- Tanto premesso, nella definizione e tipizzazione degli infortuni assicurati, la legge n. 493 del 1999 ripartisce il rischio indennizzabile all'interno di una «solidarietà di categoria», cosicché gli eventi coperti da garanzia assicurativa non ricomprendono tutti gli incidenti che si verificano negli ordinari luoghi di vita del soggetto assicurato, ma solo quelli che derivano «dal lavoro svolto in ambito domestico» (art. 1), nel riconosciuto valore sociale ed economico della prestazione.

7.1.- L'art. 6 della legge n. 493 del 1999, dopo aver previsto, al comma 1, che «[l]o Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico, affermandone il valore sociale ed economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività», affida alle successive proposizioni, contenute al comma 2, rispettivamente sub lettere *a*) e *b*), la definizione del lavoro domestico e, a mezzo delle sue affermate coordinate soggettive e oggettive - rispettivamente integrate dal «nucleo familiare» dell'assicurato e dall'«ambiente domestico» in cui il primo dimora - la tipizzazione del rischio assicurato.

L'infortunio indennizzabile resta così fissato in quello occorso all'assicurato impegnato, nella resa prestazione casalinga, in favore del/dei componente/i del nucleo familiare convivente nel medesimo ambiente domestico.

Il legislatore, dopo avere precisato, alla lettera *a*) del comma 2 dell'art. 6, che per «lavoro svolto in ambito domestico» si intende l'insieme delle attività prestate «senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico», individua alla successiva lettera *b*) - disposizione all'odierno scrutinio - l'«ambiente domestico» come l'«insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato» ivi incluse le eventuali «parti comuni condominiali».

7.2.- Per gli indicati contenuti la nozione di famiglia di cui si avvale il legislatore del 1999 nel disciplinare il rischio assicurato in materia di infortuni domestici è quella già utilizzata da una risalente sentenza della Corte di cassazione.

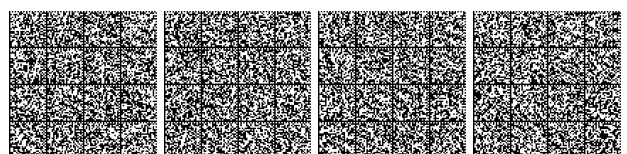
Chiamato a pronunciare sulla decadenza del conduttore dal diritto alla proroga legale della locazione immobiliare per disponibilità di altra abitazione familiare (art. 3 della legge 23 maggio 1950, n. 253, recante «Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani»), il giudice di legittimità richiama espressamente il principio secondo il quale per nucleo familiare deve intendersi il complesso delle persone abitualmente conviventi, legate da vincoli di sangue o di affinità o da obblighi di mutua assistenza (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 5 settembre 1963, n. 2431).

L'abitudine della convivenza e della dimora del nucleo familiare segna anche la stretta dimensione anagrafica del fenomeno (ex art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente» nella versione modificata dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5 recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*), della legge 20 maggio 2016, n. 76), la famiglia è «un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune» e può essere costituito da una sola persona).

Non qualsiasi condivisione di spazi rileva, pertanto, al fine di riconoscere il diritto all'indennizzo assicurativo per infortunio domestico ex art. 6 qui scrutinato, ma solo quella che, dovendosi apprezzare per una sua raggiunta stabilità, chiama in gioco, per ciò stesso, convivenze familiari integrate, quanto meno, da comuni regole di vita e condivisioni di mezzi.

8.- Ciò posto, deve essere preliminarmente esaminata la eccezione di inammissibilità sollevata dall'INAIL, che ha sostenuto il carattere eccessivamente manipolativo della pronuncia sollecitata, in una materia caratterizzata dalla discrezionalità delle scelte del legislatore.

8.1. - La eccezione è fondata nei termini che seguono.



8.1.1. - L'ordinanza di rimessione, nel raffronto tra la situazione denunciata e i rilievi di illegittimità costituzionale svolti, propone due distinti piani di scrutinio: l'uno, segnato dal riconoscimento di uno strumento assicurativo a tutela di posizioni previdenziali insorte in ambito domestico-familiare, e l'altro, che si collega al welfare statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei cittadini che, impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti, vengono in tal modo sollevati dalla stringente quotidianità di cura dell'altro, bisognoso.

Il carattere autonomo delle due prospettive di tutela, che pure potrebbero presentare profili convergenti, non consente a questa Corte la individuazione di una soluzione diretta ad alterare l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge n. 493 del 1999, che si presenta, per i contenuti e le finalità sue proprie, come sopra esposti, compiuto. Esso denuncia, per i suoi stessi contenuti - che sono connotati da un chiaro aggancio ad una prestazione lavorativa, quella casalinga, sia pure sui generis in quanto gratuita e senza vincolo di subordinazione -, la propria appartenenza alle tutele previdenziali, per un meccanismo diretto a preconstituire i mezzi necessari a soddisfare bisogni futuri del prestatore di lavoro.

Il dubbio di legittimità costituzionale della rimettente oggettivamente coinvolge, invece, il diverso settore segnato da esigenze assistenziali e solidaristiche che rinvergono soddisfazione nelle politiche del welfare nazionale, intese come complesso di iniziative statali e pubbliche, in genere, volte a tutelare il benessere della popolazione al fine di migliorarne la vita lavorativa e privata, garantendo l'accesso alla fruizione dei servizi pubblici essenziali.

8.1.2. - Con il progressivo invecchiamento della popolazione all'interno degli Stati europei e l'accresciuto bisogno di assistenza a lungo termine, si è affermato il modello dei "caregivers", integrato da figure di familiari ed amici che si prendono cura, in maniera gratuita e continuativa, di una persona anziana, non autosufficiente e/o disabile.

8.1.3. - Il legislatore nazionale ha dato ingresso, con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), al Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare (art. 1, comma 254), nel contempo introducendo la figura della persona che assiste e si prende cura del coniuge, convivente dello stesso sesso, o di fatto, del familiare, entro il terzo grado, o affine, non autosufficiente per malattia, infermità o disabilità, anche croniche e degenerative, che sia stato riconosciuto invalido perché bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili).

Nel tempo sono stati presentati vari disegni di legge (Atto Senato n. 1461 - XVIII Legislatura; Atti Senato n. 2128 e n. 2266 - XVII Legislatura) ed una pluralità di proposte di legge (Atti Camera n. 3527 e n. 3414 - XVII Legislatura) finalizzati al riconoscimento e al sostegno del "caregiver familiare", in cui si inserisce l'attribuzione al familiare impegnato nell'assistenza di una tutela previdenziale e di agevolazioni fiscali, ed il riconoscimento al "caregiver" lavoratore del diritto di rimodulare l'orario di lavoro esterno e di scegliere, con preferenza, la sede più vicina alla casa del familiare assistito e l'accesso, per percorsi preferenziali, alle prestazioni sanitarie.

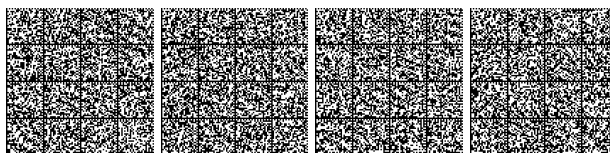
8.1.4. - A tali interventi si sono aggiunte iniziative sovranazionali quale, da ultimo, la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, adottata sui principi di parità di genere e di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, in riaffermazione ed elaborazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017.

Si tratta di temi che, correndo lungo la comune direttrice del sostegno e della cura, finiscono per accostare - nella convergenza di *ratio* delle correlate discipline - alle posizioni dei soggetti bisognosi quelle di coloro che gratuitamente prestano assistenza.

8.1.5. - È evidente l'attenzione attribuita da questa Corte al tema della solidarietà e dell'aiuto destinati a valere anche tra generazioni all'interno della famiglia (si leggano in particolare le affermazioni di principio sui valori di solidarietà familiare di cui alla sentenza n. 232 del 2018, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53», con ampliamento della platea dei beneficiari del congedo straordinario dal lavoro ivi previsto al figlio che, al momento della presentazione della richiesta, ancora non conviva con il genitore in situazione di disabilità grave).

Ciò non consente, però, di coniugare lo strumento assicurativo di cui alla legge n. 493 del 1999 con il più ampio individuato contesto.

8.1.6. - Della disciplina dell'indennizzo assicurativo si chiederebbe, infatti, nella richiamata più ampia cornice, una riforma di sistema, che amplirebbe le categorie dei destinatari implicando scelte discrezionali (quale, ad esempio, la decisione se ad individuare i soggetti beneficiati valgano le sole relazioni familiari e di parentela - e quali - o, anche, ragioni di amicizia e riconoscenza).



8.1.7.- L'esigenza di evitarne un utilizzo in frode non consentirebbe l'estensione incontrollata della misura e dovrebbe suggerire, ad esempio, un obbligo di registrazione per i "caregivers", quali fruitori di polizza, che operino per persone in situazione di comprovato bisogno, il tutto per una disciplina già nota a contesti stranieri (si pensi, in particolare, alla esperienza tedesca, con la registrazione come "Pflegeperson" o persona dedita alla cura del familiare o di altra persona - a sua volta formalmente inquadrata come persona bisognosa di cosiddetto secondo livello - che opera presso la propria o altrui abitazione e che per legge viene assicurata contro gli infortuni durante tutte le attività di cura svolte, ivi incluse quelle domestiche, senza dover versare alcun contributo, paragrafo 19 dell'undicesimo Libro del Codice Sociale, SGB XI).

8.1.8.- Resterebbe poi da valutare l'operatività dell'ampliamento della categoria dei beneficiari all'interno della logica assicurativa che presiede al riconoscimento dell'indennizzo infortuni ex legge n. 493 del 1999, in cui all'allargamento della platea dei destinatari dovrebbe, come rilevato dall'INAIL, conseguire l'incremento del premio versato in una misura che avrebbe l'effetto di scardinare gli equilibri tra entrate ed uscite in un sistema guidato, nella gestione finanziaria, dall'applicazione del metodo della capitalizzazione dei contributi.

8.1.9.- La molteplicità delle soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, non contenuta e univocamente veicolata, nella sua composizione, dalle esigenze di cura ed assistenza dell'altro, non può essere assunta come grandezza o misura di riferimento da parte di questa Corte, con la conseguenza che il sollecitato intervento si denuncia, come tale, inammissibile, dovendo invece ricadere sul legislatore la scelta dei mezzi più idonei a realizzare la tutela del fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 151 del 2021).

8.1.10.- Nel senso di una conclusione di inammissibilità della sollevata questione converge la necessità di operare una «revisione organica della materia in esame» nella composizione della pluralità degli interessi in gioco, altrimenti affidata a scelte "eccessivamente manipolative" di questa Corte, destinate ad incidere sulla stessa funzionalità dell'assetto previsto dalla norma, con conseguenti disarmonie di sistema (sulla necessità di una revisione di sistema quale limite di ammissibilità della questione con cui si solleciti l'intervento della Corte costituzionale: sentenza n. 101 del 2022 ed in senso analogo: sentenze n. 143, n. 100 e n. 1 del 2022; sentenze n. 151, n. 33 e n. 32 del 2021; sentenze n. 80 e n. 47 del 2020 e sentenza n. 23 del 2013).

8.2.- Purtuttavia, la doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell'aiuto rispetto a posizioni di bisogno segnalati dalla ordinanza di rimessione interpellano questa Corte, in una diversa prospettiva di valutazione, ad un forte richiamo al legislatore, affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso la individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni in esame.

9.- Conclusivamente, le questioni sollevate devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera b), della legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Salerno, sezione lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

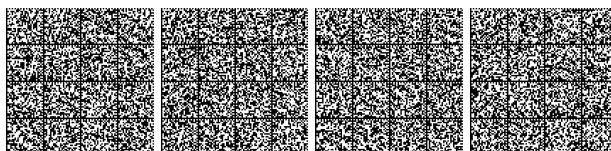
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 203

Sentenza 7 - 28 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Codice di giustizia contabile, approvato mediante decreto legislativo - Giudizio per responsabilità amministrativa - Possibilità, da parte del giudice contabile, della chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto a quelli indicati dal pubblico ministero - Esclusione - Denunciato eccesso di delega, e dell'impossibilità al risarcimento del danno erariale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Allegato 1, art. 83, commi 1 e 2, come modificati dalle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 44 del decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76, 81 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), come modificato dall'art. 44, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale nei confronti di R. E. e altri, con ordinanza del 17 febbraio 2021, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di A. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Guido Alfonsi per A. F. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2), punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022.

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva e contestuale ordinanza emessa in data 17 febbraio 2021, n. 158, iscritta nel relativo registro al n. 20 dell'anno 2021, la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), nel testo conseguente alle modifiche recate dal decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 della Costituzione.

La Corte rimettente, in punto di fatto e di rilevanza, sottolinea che, mediante atto di citazione del 31 maggio 2019, la Procura regionale aveva evocato in giudizio alcuni dipendenti, nonché il segretario generale e il Sindaco di un Comune, al fine di ottenere la condanna degli stessi al pagamento in favore dell'ente della somma di euro 1.445.715,20, oltre accessori, per responsabilità erariale correlata all'omessa attivazione, nonostante la comprovata conoscenza della situazione, di qualsivoglia procedura per la riscossione (rispetto all'anno 2009, per gli immobili a destinazione abitativa, e nel periodo 2009-2013, per i locali ad uso commerciale) dei canoni e delle indennità di occupazione di un complesso immobiliare. Alcuni convenuti, nell'ambito delle difese volte a contestare la ricorrenza della propria responsabilità, deducevano che essa doveva essere ascritta alle due società concessionarie del servizio di riscossione dei canoni e delle indennità in questione e chiedevano l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle stesse. All'udienza il pubblico ministero replicava circa la non necessità di evocare in giudizio gli altri soggetti indicati nelle difese di alcune parti convenute, ricorrendo peraltro - in ogni caso - solo un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo.

Il Collegio emanava, in primo luogo, nel contesto del medesimo atto di promovimento, sentenza non definitiva sulle questioni pregiudiziali e preliminari, nonché sulla pretesa risarcitoria per danno all'immagine del Comune danneggiato (domanda che rigettava nel merito).

Con riferimento alla sussistenza nel merito della responsabilità amministrativa per danno erariale riteneva, invece, che la relativa valutazione fosse inficiata, nella fattispecie concreta, dal divieto, recato dall'art. 83, comma 1, cod. giust. contabile, nella formulazione applicabile *ratione temporis* successiva alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 114 del 2019, di chiamata in causa per ordine del giudice degli altri soggetti, evocati nelle difese di alcuni convenuti, potenzialmente responsabili del fatto dannoso.

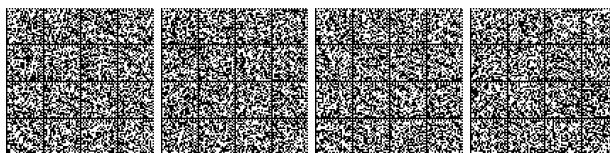
Infatti, la Corte dei conti sottolinea che, pur non ricorrendo un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra i corresponsabili dell'illecito erariale, tuttavia l'inderogabile preclusione all'integrazione del contraddittorio da parte del giudice potrebbe essere suscettibile di determinare un insanabile vulnus ai fini del corretto inquadramento di fattispecie, come quella da decidere, che «non si prestano ad essere delineate, valutate e definite senza acquisire l'apporto al contraddittorio di ulteriori soggetti», allo scopo di individuarne compiutamente l'eventuale responsabilità, esclusiva o concorrente, da valutare per la decisione sullo scomputo di quote di responsabilità dei soggetti citati in giudizio dal PM. In sostanza, il giudice *a quo* lamenta di dover procedere all'uopo alla valutazione della responsabilità di soggetti ai quali non è stato esteso il contraddittorio e che potrebbero essere indicati, anche solo «virtualmente», come responsabili dei fatti illeciti nella decisione senza avere avuto l'opportunità di difendersi e di addurre elementi probatori.

La Corte dei conti - assumendo di non poter né individuare eventuali responsabilità concorrenti rispetto a quelle dei soggetti effettivamente convenuti, né conseguentemente statuire per gli stessi scomputi, totali o parziali, di responsabilità, nonostante l'emergenza «più che probabile» dagli atti del giudizio della sussistenza delle condotte illecite di altri soggetti, senza estendere il contraddittorio nei confronti di questi ultimi - ritiene dunque rilevanti le questioni sollevate.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente premette che le disposizioni censurate, ossia i primi due commi dell'art. 83 cod. giust. contabile, sono insuscettibili di un'interpretazione costituzionalmente orientata, stante la chiarezza del divieto fatto al giudice nel processo, per l'accertamento della responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto a quelli già convenuti in giudizio dal PM.

1.1.- Ciò posto, il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della compatibilità del divieto espresso dall'art. 83, commi 1 e 2, cod. giust. contabile con l'art. 76 Cost.

A fondamento di tale questione, la Corte dei conti rimettente deduce che il Governo, nell'attuare il criterio di delega posto dall'art. 20, comma 2, lettera g), numero 6), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), che demandava allo stesso di prevedere la «preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di



soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione», non avrebbe tenuto conto dei criteri di delega, di carattere più generale, indicati nelle precedenti lettere *a)* e *b)* della medesima disposizione. Invero, poiché questi ultimi criteri demandavano al Governo l'uno di contemplare un adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, «coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile» (lettera *a)* e l'altro di «disciplinare lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggetti coinvolti, in base ai principi della concentrazione e dell'effettività della tutela e nel rispetto del principio della ragionevole durata del processo» (lettera *b)*), il più specifico criterio direttivo espresso dalla lettera *g)*, numero 6), dello stesso comma avrebbe dovuto essere correttamente interpretato nel senso di riconoscere al giudice contabile il potere di integrare il contraddittorio nei confronti di terzi non evocati in giudizio dal PM, salva l'emanazione di un espresso provvedimento di archiviazione a fronte di fatti nuovi.

Rileva, inoltre, il giudice *a quo* che le norme censurate violerebbero l'art. 3 Cost., laddove determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti convenuti in giudizio e quelli nei confronti dei quali la procura scegliesse di non esercitare l'azione di responsabilità, in quanto solo i primi potrebbero fornire una propria ricostruzione alternativa dei fatti, anche «in danno» dei secondi i quali, non coinvolti in giudizio, potrebbero essere dichiarati «virtualmente» colpevoli senza aver potuto far valere in contraddittorio le proprie ragioni.

D'altra parte, la decisione sull'evocazione in causa di tutti i soggetti potenzialmente responsabili di un illecito erariale sarebbe rimessa all'esclusivo potere del PM e la relativa valutazione sarebbe così sottratta al collegio, che non è una parte del giudizio di responsabilità per danno erariale, ma ha un ruolo imparziale.

Il divieto espresso dall'art. 83 cod. giust. contabile violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della ragionevolezza, imponendo all'autorità giudiziaria di effettuare una valutazione per la completezza della quale non disporrebbe di adeguati elementi conoscitivi.

La Corte dei conti sottolinea, inoltre, che il divieto di chiamata in causa per ordine del giudice espresso dalla norma censurata violerebbe l'art. 24 Cost., compromettendo il diritto di difesa sia delle parti convenute che di quelle non evocate in giudizio, astrattamente coinvolte nella ipotizzata fattispecie di responsabilità, non consentendo che tutte partecipino all'accertamento dei fatti in contraddittorio in modo da pervenire a una «più giusta e avveduta decisione» e impedendo, peraltro, ai soggetti che non siano stati chiamati a prendere parte al processo e nondimeno eventualmente indicati nella sentenza come «virtualmente» responsabili, di impugnare detta decisione.

Il *vulnus* all'art. 24 Cost. sarebbe inoltre arrecato anche dal pericolo della formazione di giudicati contraddittori sui medesimi fatti.

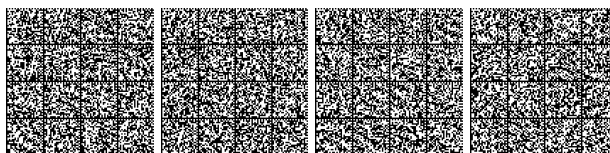
Il collegio rimettente assume, altresì, una possibile violazione, da parte dei primi due commi dell'art. 83 cod. giust. contabile, dell'art. 111 Cost., e ciò sia per l'impossibilità, conseguente al divieto di chiamata in causa *iussu iudicis*, di instaurare un effettivo contraddittorio processuale, con evidente pregiudizio per i convenuti, sia per l'irragionevole vincolo determinato in capo all'autorità giudiziaria nella ricostruzione della vicenda operata dal PM.

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*, le norme censurate potrebbero di poi porsi in contrasto con l'art. 81 Cost. nella misura in cui non consentono all'autorità giudiziaria di chiamare in causa i corresponsabili dell'evento dannoso i quali, ove ne fosse accertata in giudizio la responsabilità, potrebbero essere condannati realmente (e non solo in modo virtuale, ai fini della riduzione del danno dei soggetti evocati nel giudizio di responsabilità dal PM) al risarcimento in favore dell'ente.

Precisa, infine, la Corte dei conti rimettente che il *petitum*, stante il necessario rispetto del diritto all'espletamento della fase preprocessuale e delle prerogative del PM, deve intendersi circoscritto «nel senso che la chiamata in giudizio *iussu iudicis* sarebbe subordinata comunque all'attivazione di detta fase preprocessuale e all'esercizio delle prerogative del Pubblico ministero».

2.- Con atto in data 28 maggio 2021 si è costituito nel giudizio costituzionale A. F., convenuto nel processo principale, aderendo alle argomentazioni sottese all'ordinanza di rimessione e ponendo in particolare evidenza lo squilibrio determinato dalle norme censurate tra le parti del processo di responsabilità contabile, ridondante nell'impossibilità di un completo accertamento della vicenda fattuale nel contraddittorio con tutti i soggetti coinvolti e comportante il rischio, in spregio del principio di economia processuale, di giudicati contraddittori.

3.- Con atto in data 8 giugno 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili e, in ogni caso, non fondate.



In punto di inammissibilità, la difesa statale deduce che il rimettente avrebbe motivato in modo inadeguato sulla rilevanza laddove ha prospettato che il divieto di chiamata in causa di terzi su ordine del giudice sancito dall'art. 83, comma 1, cod. giust. contabile impedirebbe un compiuto accertamento dei fatti. In realtà tale accertamento sarebbe ben possibile, anche in assenza degli eventuali compartecipi nella determinazione del danno, in forza degli ampi poteri istruttori riconosciuti all'autorità giudiziaria dall'art. 94 del predetto codice.

Nel merito, l'Avvocatura generale rileva, innanzi tutto, la non fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale che investono l'art. 3 Cost., stante la peculiarità del processo contabile rispetto a quello civile: per vero, nel primo, l'esigenza di assicurare la parità tra le posizioni di accusa e difesa non consente di attribuire all'autorità giudiziaria poteri sindacatori che possano alterare detto equilibrio, se non trasmettendo gli atti al PM per le valutazioni di competenza nei limiti delineati dall'art. 83, comma 4, cod. giust. contabile.

Peraltro, se nel processo per responsabilità erariale non è attualmente ammesso un intervento iussu iudicis, la responsabilità tra i concorrenti nell'illecito ha natura parziaria e non è preclusa al giudice una valutazione incidentale, per determinarne le rispettive «quote», dell'incidenza causale delle condotte di soggetti non evocati in giudizio dal PM, valutazione incidentale che consente di non «appesantire» il processo in vista della ragionevole durata dello stesso.

L'Avvocatura generale contesta, inoltre, la fondatezza delle questioni correlate alla violazione degli artt. 24 e 111 Cost., rispettivamente in punto di diritto di difesa e di giusto processo.

Sotto il primo profilo, infatti, l'eventuale concorrenza nell'illecito di soggetti non citati in giudizio dal PM non comprometterebbe il diritto di difesa degli altri perché il giudice contabile ha solo il dovere di determinare il quantum debeatur, e quindi di definire la controversia ponendo a carico del convenuto esclusivamente la parte del danno che ha in concreto cagionato, con conseguente insussistenza di un litisconsorzio necessario tra più corresponsabili del medesimo danno la cui condotta è vagliata, ove occorra, solo incidentalmente.

Rispetto alla violazione dell'art. 111 Cost., la difesa dello Stato si riconduce alla costante giurisprudenza costituzionale sull'ampia discrezionalità del legislatore processuale, che trova un limite solo nella manifesta arbitrarietà delle scelte compiute.

Detta manifesta arbitrarietà non ricorrerebbe nella fattispecie in esame perché l'esigenza di mitigare la rigidità del processo rispetto ai soggetti evocati dal PM è temperata dalla possibilità per il giudice, ove emergano fatti nuovi, ex art. 83, comma 3, cod. giust. contabile, di trasmettere gli atti alla procura per le valutazioni di competenza.

L'Avvocatura generale evidenzia, inoltre, l'insussistenza dell'evocato vizio di eccesso di delega ex art. 76 Cost. poiché lo stesso legislatore delegante ha indicato, tra i criteri direttivi, il divieto di chiamata iussu iudicis, nell'intento di assicurare il rispetto del principio di imparzialità del giudice.

Con memoria depositata in data 14 giugno 2022, la difesa dello Stato ha ribadito la propria eccezione preliminare di inammissibilità per inidonea motivazione sulla rilevanza e ha ripercorso le ragioni di non fondatezza delle questioni sollevate.

4.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale è stato formulato alle parti, in vista dell'udienza pubblica, il seguente quesito: «Risulta alle parti che le società del servizio di riscossione dei canoni, ai quali si riferisce l'azione di responsabilità per danno erariale - concessionarie fino al 31 dicembre 2010 e poi affidatarie del servizio di riscossione delle entrate comunali dal 2011 in seguito - sono già state destinatarie di formale provvedimento di archiviazione ovvero l'eventuale contributo causale della loro condotta al fatto dannoso è già stato valutato in termini di infondatezza dalla procura contabile?».

Nel corso dell'udienza, l'Avvocatura generale ha evidenziato che il PM non aveva emanato un formale provvedimento di archiviazione nei confronti delle due società non evocate in giudizio, ma ne aveva comunque vagliato le posizioni, escludendone la responsabilità.

Considerato in diritto

1.- Con sentenza non definitiva e contestuale ordinanza in data 17 febbraio 2021, n. 158, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), nel testo conseguente alle modifiche recate dal



decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 della Costituzione.

In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che il pubblico ministero aveva evocato in giudizio alcuni dipendenti, nonché il segretario generale e il Sindaco di un Comune, al fine di ottenerne la condanna al pagamento in favore dell'ente della somma di euro 1.445.715,20, oltre accessori, per responsabilità amministrativa dovuta all'omessa attivazione, nonostante la comprovata conoscenza della situazione, di qualsivoglia procedura per la riscossione (rispetto all'anno 2009, per gli immobili a destinazione abitativa, e nel periodo 2009-2013, per i locali ad uso commerciale) dei canoni e delle indennità di occupazione di un complesso immobiliare dell'ente. Alcuni convenuti avevano contestato la sussistenza della propria responsabilità, deducendo che la stessa doveva essere semmai ascritta alle società concessionarie (e poi affidatarie) del servizio di riscossione dei canoni e delle indennità in questione che non si erano attivate per il recupero delle somme spettanti all'ente e chiedevano al collegio l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle stesse. A fronte di tale richiesta, il PM rappresentava che non era necessario evocare in giudizio gli altri soggetti indicati dalle difese delle parti suddette, ricorrendo peraltro solo un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo.

La Corte rimettente pronunciava, in primo luogo, sentenza non definitiva sulle questioni pregiudiziali e preliminari, ritenute non impedienti. Con riferimento alla ricorrenza nel merito della responsabilità amministrativa dei convenuti riteneva, invece, che la relativa valutazione fosse inficiata dal divieto, recato dall'art. 83, comma 1, cod. giust. contabile, di chiamata in causa di altri soggetti non evocati in giudizio dal PM.

Ciò in quanto il comma 2 della medesima norma, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, successiva alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 114 del 2019, impone comunque all'autorità giudiziaria di valutare la responsabilità di tutti i soggetti concorrenti nell'illecito ai fini della decisione sull'eventuale scomputo di quote di responsabilità a carico dei convenuti.

1.1.- In ordine alla rilevanza delle questioni, la Corte dei conti sottolinea che, pur non ricorrendo un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra i corresponsabili dell'illecito erariale, tuttavia l'inderogabile preclusione all'integrazione del contraddittorio da parte del giudice potrebbe essere suscettibile di determinare un insanabile vulnus ai fini del corretto inquadramento di fattispecie, come quella da decidere, che «non si prestano ad essere delineate, valutate e definite senza acquisire l'apporto al contraddittorio di ulteriori soggetti», in assenza dei quali non potrebbe individuarsi compiutamente l'eventuale responsabilità, esclusiva o concorrente, pure da valutare in sede di decisione, ex art. 83, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 174 del 2016.

In sostanza, il giudice *a quo* lamenta di dover procedere all'uopo alla valutazione della responsabilità di soggetti ai quali non è stato esteso il contraddittorio e che potrebbero essere indicati, anche solo «virtualmente», come responsabili dei fatti illeciti in sentenza senza avere avuto l'opportunità di difendersi e di addurre elementi probatori.

La Corte dei conti - deducendo di non poter accertare eventuali responsabilità concorrenti rispetto a quelle dei soggetti effettivamente convenuti allo scopo di decidere su eventuali scomputi, totali o parziali, di responsabilità come richiesto dal comma 2 dell'art. 83 cod. giust. contabile, nonostante l'emergenza «più che probabile» dagli atti del giudizio della sussistenza delle condotte illecite di altri soggetti - ritiene dunque rilevanti le questioni sollevate.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente premette che le disposizioni espresse dai primi due commi dell'art. 83 cod. giust. contabile sono insuscettibili di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in virtù della chiarezza del divieto fatto al giudice nel processo, per l'accertamento della responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto a quelli già convenuti in giudizio dal PM.

La Corte dei conti rimettente dubita, innanzi tutto, della compatibilità del divieto espresso dall'art. 83, comma 1, cod. giust. contabile con l'art. 76 Cost.

A riguardo, il giudice rimettente sottolinea che il Governo, nell'attuare il criterio di delega posto dall'art. 20, comma 2, lettera g), numero 6), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), che demandava allo stesso di prevedere la «preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione», non avrebbe tenuto conto dei criteri di delega, di carattere più generale, indicati nelle precedenti lettere a) e b), della medesima disposizione. Invero, poiché questi ultimi criteri rimettevano al Governo, l'uno, di contemplare un adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, «coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile» (lettera a) e l'altro di «disciplinare lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggetti



coinvolti in base ai principi della concentrazione e dell'effettività della tutela e nel rispetto del principio della ragionevole durata del processo» (lettera *b*), il più specifico criterio direttivo espresso dalla lettera *g*), numero 6), dello stesso comma avrebbe dovuto essere correttamente interpretato nel senso di riconoscere al giudice contabile il potere di integrare il contraddittorio nei confronti di terzi non evocati in giudizio dal PM a fronte di nuovi elementi e in assenza di un espresso provvedimento di archiviazione.

Rileva, inoltre, il giudice *a quo* che le norme censurate potrebbero violare l'art. 3 Cost. determinando un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti convenuti in giudizio e quelli nei confronti dei quali la procura scelga di non esercitare l'azione di responsabilità, in quanto solo i primi potrebbero fornire la propria ricostruzione alternativa dei fatti, anche «in danno» dei secondi i quali, non coinvolti in giudizio, potrebbero essere dichiarati «virtualmente» colpevoli, senza aver potuto far valere in contraddittorio le proprie difese.

D'altra parte la decisione sull'evocazione di tutti i soggetti potenzialmente responsabili di un illecito erariale sarebbe rimessa all'esclusivo potere del PM sottraendo la relativa valutazione al collegio, che non è una parte del giudizio di responsabilità per danno erariale, ma ha un ruolo imparziale.

Il divieto espresso dall'art. 83, comma 1, cod. giust. contabile, tenuto conto del dovere del Collegio di vagliare la condotta di tutti i concorrenti nell'illecito imposto dal comma 2 della stessa norma, violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della ragionevolezza, imponendo all'autorità giudiziaria di effettuare una valutazione senza disporre di adeguati elementi conoscitivi acquisiti nel contraddittorio tra tutti i soggetti coinvolti.

La Corte dei conti sottolinea, inoltre, che il divieto di chiamata in causa per ordine del giudice espresso dalla norma censurata potrebbe violare l'art. 24 Cost., nella misura in cui lederebbe il diritto di difesa tanto delle parti convenute quanto di quelle non evocate in giudizio astrattamente coinvolte nella ipotizzata fattispecie di responsabilità, non consentendo che tutte partecipino all'accertamento dei fatti in contraddittorio in modo da pervenire a una «più giusta e avveduta decisione» e impedendo, peraltro, ai soggetti che non siano stati chiamati a prendere parte al processo e nondimeno indicati nella sentenza come «virtualmente» responsabili, di impugnare detto provvedimento. Il *vulnus* all'art. 24 Cost. sarebbe, inoltre, arrecato anche dal pericolo di giudicati contraddittori sui medesimi fatti.

Il Collegio rimettente assume, inoltre, una possibile violazione, da parte dei primi due commi dell'art. 83 cod. giust. contabile, dell'art. 111 Cost., e ciò sia per l'impossibilità, derivante dal divieto di chiamata in causa *iussu iudicis*, di instaurare un effettivo contraddittorio processuale, con evidente pregiudizio per i convenuti, sia per l'irragionevole vincolo determinato in capo all'autorità giudiziaria nella ricostruzione della vicenda operata dal PM.

Secondo la prospettazione del giudice *a quo*, le norme censurate potrebbero altresì porsi in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché non consentirebbero all'autorità giudiziaria di chiamare in causa i corresponsabili dell'evento dannoso che, ove ne fosse accertata in giudizio la responsabilità, potrebbero essere condannati realmente (e non solo in modo virtuale, ai fini della riduzione del danno dei soggetti evocati nel giudizio di responsabilità dal PM) al risarcimento in favore dell'ente.

1.3.- Precisa, infine, la Corte dei conti rimettente che il *petitum*, stante il necessario rispetto del diritto all'espletamento della fase preprocessuale e delle prerogative del PM, deve intendersi circoscritto «nel senso che la chiamata in giudizio *iussu iudicis* sarebbe subordinata comunque all'attivazione di detta fase preprocessuale e all'esercizio delle prerogative del Pubblico ministero».

2.- In via preliminare, occorre rilevare che le questioni sollevate sono ammissibili, nonostante l'atto di promovimento abbia la veste formale della sentenza (non definitiva).

Respinte alcune questioni di carattere pregiudiziale e preliminare, la Corte dei conti rimettente - dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate - ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte.

Sicché all'atto di promovimento, anche se assunto con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta anche natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (*ex multis*, sentenze n. 128 del 2022, n. 153 del 2020; n. 208 del 2019, n. 86 del 2017, n. 256 del 2010, n. 151 e n. 94 del 2009 e n. 452 del 1997).

3.- Sempre in via preliminare, il giudice *a quo* ha escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, idonea a consentire, almeno in alcune ipotesi, la chiamata in causa per ordine del giudice perché ciò sarebbe impedito dalla chiara formulazione della norma.



La valutazione del Collegio rimettente è in sintonia con la costante giurisprudenza di questa Corte per la quale l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 150 del 2022, n. 118 del 2020, n. 221 del 2019 e n. 83 del 2017).

In ogni caso, è stato più volte ribadito che nelle ipotesi in cui il giudice *a quo* abbia consapevolmente ritenuto che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni (così, *ex multis*, sentenze n. 133 del 2019, n. 50 e n. 118 del 2020).

4.- Ancora in via preliminare, occorre vagliare l'eccezione di inammissibilità delle questioni per inadeguata motivazione sulla rilevanza, sollevata dall'Avvocatura generale.

A fondamento di detta eccezione, la difesa dello Stato ha evidenziato che il rimettente ha dedotto che il divieto di chiamata in causa di terzi su ordine del giudice sancito dall'art. 83 cod. giust. contabile impedirebbe un compiuto accertamento dei fatti. Tale accertamento, invece, sarebbe ben possibile, anche in assenza di eventuali compartecipi, in forza degli ampi poteri istruttori riconosciuti all'autorità giudiziaria dall'art. 94 del predetto codice.

Tale eccezione, anche in ragione del controllo meramente "esterno" esercitato dalla Corte sulla rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 34 e n. 19 del 2022, n. 236 e n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019), non è fondata.

Infatti, nel giudizio di responsabilità erariale il dovere del giudice - espresso anche dall'art. 83, comma 2, cod. giust. contabile - di considerare, ai fini della decisione sulla responsabilità del convenuto, le condotte di tutti i soggetti che possano aver concorso al fatto dannoso, sebbene non evocati in giudizio dal PM, rende almeno non manifestamente implausibile il ragionamento sotteso all'ordinanza di rimessione; ciò che comporta la sufficiente adeguatezza della motivazione sulla rilevanza (*ex multis*, sentenze n. 259, n. 236, n. 207, n. 181, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 267, n. 224 e n. 32 del 2020).

Una manifesta implausibilità della motivazione dell'atto di promovimento non potrebbe del resto essere predicata neppure avendo riguardo agli ampi poteri istruttori tutt'ora riconosciuti all'autorità giudiziaria contabile dall'art. 94 cod. giust. contabile, atteso che, in base alla prospettazione della Corte rimettente, il vulnus principale sarebbe costituito non già dall'impossibilità di accertare compiutamente i fatti, quanto di effettuare detto accertamento nel rispetto del principio del contraddittorio e della parità delle armi tra tutti i soggetti coinvolti.

5.- All'esame delle questioni, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le norme espresse dai primi due commi della disposizione censurata.

6.- Sul piano sostanziale, occorre ricordare che, ancora all'attualità, la responsabilità amministrativa si fonda, essenzialmente sull'art. 82, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) secondo cui «[l]'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo».

Tale responsabilità, la giurisdizione sulla quale è demandata dall'art. 103 Cost. alla Corte dei conti, si caratterizza per una serie di aspetti peculiari rispetto alla concorrente responsabilità civile degli stessi agenti pubblici nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, rinveniente il proprio fondamento negli artt. 28 Cost. e 22 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), che impone al danneggiante il risarcimento dei pregiudizi derivanti a terzi per effetto della propria condotta in forza di un illecito contrattuale (art. 1218 del codice civile) ovvero aquiliano (art. 2043 cod. civ.), rimessa al giudice ordinario.

In particolare, come ha già sottolineato questa Corte, la responsabilità amministrativa o erariale è connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (sentenze n. 355 del 2010, n. 453 e n. 371 del 1998), ciò che giustifica anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta, commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave, al fine precipuo di determinare 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).

In realtà, l'elemento soggettivo permea l'illecito erariale su un piano più ampio, stante l'art. 83, primo comma, dello stesso r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».



In tale disposizione si concreta quello che è comunemente definito il «potere riduttivo» del giudice contabile che determina una attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, rimessa a un potere del giudice, che, a tal fine, può anche tener conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato (sentenza n. 340 del 2001).

Vi è dunque che, come ha ancora sottolineato questa Corte, nell'ambito della responsabilità amministrativa «l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile» (sentenza n. 183 del 2007).

Un'altra caratteristica peculiare della responsabilità amministrativa, a seguito della novella operata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è la regola generale della parziarietà della stessa, atteso che, per un verso, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*quater*, «[s]e il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso», e, per un altro, giusta il comma 1-*quinqüies*, sono responsabili solidalmente i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. Anche tale regola si distingue da quella, salve diverse previsioni di legge, della solidarietà dell'obbligazione sul versante passivo operante nella responsabilità civile, contrattuale ed extracontrattuale (artt. 1292 e 2055 cod. civ.).

Nella giurisprudenza costituzionale la differente scelta ancora una volta effettuata per la configurazione della responsabilità erariale è stata ritenuta costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia (sentenza n. 453 del 1998).

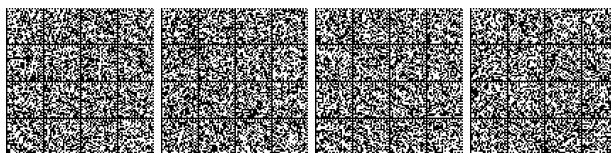
Da questi presupposti differenziati per l'affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 23 novembre 2021, n. 36205 e 7 maggio 2020, n. 8634).

Ciò significa che un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile.

7.- Sul versante processuale, l'espressa previsione, da parte dell'art. 82, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, di una responsabilità - pure già in parte elaborata nella giurisprudenza della Corte dei conti - che poteva fondarsi su illeciti non collegati con fatti di gestione finanziaria-contabile, non si accompagnò, peraltro, almeno all'epoca e per lungo tempo, all'introduzione di un rito diverso da quello che già regolava la responsabilità degli agenti contabili, costituente sino a quel momento l'unico modello di processo contabile.

Il giudizio di responsabilità amministrativa, in sostanza, è stato in origine disciplinato "per derivazione" da quello di conto e, sul modello di questo, avente carattere marcatamente inquisitorio e permeato dalla ricerca della verità nell'interesse dell'erario, si è caratterizzato per decenni, nella vigenza dell'abrogato regolamento di procedura, di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), tanto per la sostanziale assenza di regolamentazione della fase pre-processuale affidata al PM, quanto per gli ampi poteri cosiddetti sindacatori riconosciuti all'autorità giudiziaria.

7.1.- Per quel che maggiormente rileva ai fini dell'esame delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione, il potere del giudice contabile di disporre la chiamata in causa di soggetti non evocati nel giudizio di responsabilità erariale dal PM era espressamente contemplato dall'art. 47 del r.d. n. 1038 del 1933, il cui secondo periodo stabiliva che «l'intervento può essere anche ordinato dalla sezione d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti».



Tale norma era stata comunemente integrata nella prassi, ai sensi dell'art. 26 del medesimo regio decreto - a mente del quale «[n]ei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento» - dalla disciplina recata dall'art. 107 del codice di procedura civile per l'intervento per ordine del giudice nel processo civile.

Il potere del giudice di ordinare l'intervento del terzo quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo al quale la causa è comune ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ., ha plurime finalità, tra le quali, principalmente, evitare giudicati contraddittori e attuare il principio di economia processuale (tra le tante, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 9 gennaio 2013, n. 315), nonché scongiurare che il terzo subisca l'efficacia riflessa della sentenza, contenente l'accertamento di un fatto al medesimo comune, con un pregiudizio significativo al diritto di difesa derivante dalla mancata partecipazione al giudizio (Corte di cassazione, sezione lavoro, 13 dicembre 1982, n. 6850).

Nel processo civile, peraltro, l'intervento iussu iudicis ha una valenza meramente residuale rispetto alle altre forme con le quali può realizzarsi, anche al di fuori di una situazione di litisconsorzio necessario, la partecipazione, su istanza di parte (art. 106 cod. proc. civ.) o volontaria (art. 105 cod. proc. civ.), di terzi nel giudizio pendente tra altri soggetti, realizzando di conseguenza un cumulo soggettivo e questo anche in fattispecie di litisconsorzio facoltativo (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 13 marzo 2013, n. 6208).

7.2.- In seguito, a fronte dell'estensione del novero delle garanzie del giusto processo contemplate dall'art. 111 Cost., ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), è stata tuttavia messa in discussione, da parte della stessa giurisprudenza contabile, la compatibilità del potere dell'autorità giudiziaria, almeno nel processo di responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti non evocati dal PM, con il principio dell'imparzialità del giudice.

Questo indirizzo interpretativo, inizialmente non univoco, è divenuto maggioritario soprattutto a seguito dell'orientamento della sezione centrale d'appello della Corte dei conti, che ha in più occasioni ribadito, pur nella vigenza, all'epoca, dell'indicato art. 47 del regolamento di procedura, il quale prevedeva tale potere del giudice, che quest'ultimo doveva ritenersi ormai incompatibile con la necessaria imparzialità del giudice pretesa dall'art. 111 Cost. (Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 13 luglio 2015, n. 435; sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenze 21 aprile 2010, n. 316 e 30 settembre 2002, n. 300).

7.3.- Per altro verso non si può trascurare che, tuttavia, anche dopo la citata novella dell'art. 111 Cost., questa Corte aveva precisato che «gli artt. 14 e 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 - e, per il tramite di quest'ultima disposizione, l'art. 210 del codice di procedura civile - [...] consentono alla Corte di ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia, e quindi di richiedere l'esibizione dell'atto di archiviazione disposto nei confronti di altri soggetti, concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa: al fine, all'esito di quella esibizione, non solo di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero, e ciò alla luce del principio - ribadito dall'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione) - secondo cui "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso"» (ordinanza n. 261 del 2006).

8.- Ai fini della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, occorre considerare, poi, che la norma censurata è stata emanata a fronte della delega contenuta nell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), avente ad oggetto, come precisato nel comma 1, «il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte».

Più in particolare, nell'ambito dei principi di delega espressi dal comma 2, lettera g), del predetto art. 20, volti a «riordinare la fase istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi», si colloca quello stabilito dal numero 6), che demandava al Governo di contemplare la «preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione».



In virtù del predetto principio di delega, il Governo ha emanato l'art. 83 cod. giust. contabile, della cui legittimità costituzionale, rispetto ai primi due commi, dubita la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, con riferimento agli artt. 76, 3, 24, 81 e 111 Cost.

8.1.- In particolare, il comma 1 dell'art. 83 cod. giust. contabile stabilisce, in termini generali, che «[n]el giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice».

Sotto tale profilo, la norma ha codificato l'orientamento affermato dalla giurisprudenza dominante della sezione centrale della Corte dei conti ancora nella vigenza dell'art. 47 del regolamento di procedura, la quale aveva ritenuto, come evidenziato, specie dopo le modifiche operate dalla legge cost. n. 2 del 1999 all'art. 111 Cost., che la mancata chiamata in giudizio da parte del PM di soggetti nei confronti dei quali lo stesso non avesse ritenuto di procedere con l'azione di responsabilità non comporta la necessaria integrazione del contraddittorio iussu iudicis, ben potendo il giudice, senza violare il principio della domanda e il proprio ruolo equidistante tra le parti, compiere un accertamento incidentale di responsabilità al solo scopo dell'esatta determinazione delle quote di danno da porre a carico dei soggetti evocati in giudizio (Corte dei conti, sentenze n. 435 del 2015, n. 316 del 2010 e n. 300 del 2002).

Anche nella Relazione illustrativa al decreto legislativo del 2016 la scelta legislativa di introdurre il divieto di chiamata in giudizio per ordine del giudice è stata motivata nel senso che «[...] costituisce la doverosa cerniera garantista tra fase istruttoria e la fase del giudizio» e che «[...] consentire un'integrazione del contraddittorio iussu iudicis, peraltro "saltando" tutta la parte dell'esercizio delle garanzie difensive, sarebbe ovviamente contraria ai principi del giusto processo oltre che, [...], alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile».

8.2.- Per altro verso, nella formulazione originaria, il comma 2 dello stesso art. 83 del predetto decreto - anch'esso oggetto, nella versione attuale, delle censure del giudice rimettente - stabiliva che «[q]uando il fatto dannoso costituisce ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, tutte le parti nei cui confronti deve essere assunta la decisione devono essere convenute nello stesso processo. Qualora alcune di esse non siano state convenute, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza».

La norma era apparsa di complessa lettura, stante la contraddittorietà logica nel ritenere possibile che un giudizio prosegua sebbene non venga integrato il contraddittorio nei confronti di litisconsorti necessari pretermessi, atteso che ciò condurrebbe, in spregio al fondamentale principio di economia processuale, a una sentenza inutiliter data.

Peraltro, il successivo decreto correttivo del codice di giustizia contabile, varato con il d.lgs. n. 114 del 2019, ha modificato il censurato comma 2 eliminando la possibilità di disporre d'ufficio l'evocazione in giudizio nelle fattispecie di litisconsorzio necessario sostanziale.

La norma stabilisce, quindi, nella formulazione attinta dalle censure del giudice *a quo*, che «[q]uando il fatto dannoso è causato da più persone e alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza».

8.3.- Va poi considerato anche il comma 3 dello stesso art. 83 cod. giust. contabile, secondo cui, nel processo di responsabilità amministrativa, il giudice può ordinare la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza «[s]oltanto qualora nel processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio [...] senza sospendere il processo».

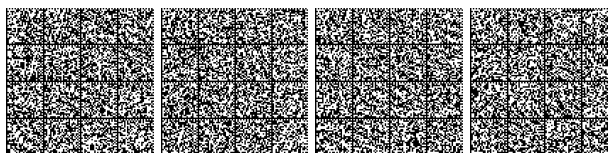
Si tratta di una situazione differente da quella all'esame della Corte nella quale il PM contabile, pur senza disporre l'archiviazione, aveva comunque vagliato la posizione dei terzi dei quali era richiesta l'integrazione del contraddittorio.

In presenza di un fatto nuovo il collegio può trasmettere gli atti al PM affinché valuti, ai fini della proposizione di un'eventuale azione di responsabilità, la posizione dei soggetti che non aveva vagliato inizialmente.

Comunque, il pubblico ministero non può procedere nei confronti di un soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre, sia stata valutata l'infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l'elemento nuovo consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni.

In ogni caso - dispone il comma 4 dell'art. 83 - il PM non può disporre la citazione a giudizio, se non previa notifica dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 cod. giust. contabile.

9.- Tutto ciò premesso, va esaminata, per priorità logica, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, cod. giust. contabile sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., la quale non è fondata.



10.- Il parametro interposto, per il tramite dell'art. 76 Cost., è costituito dall'art. 20 della legge n. 124 del 2015, che ha previsto la delega per il riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti; delega in forza della quale è stato emanato il codice di giustizia contabile, e il successivo decreto correttivo n. 114 del 2019.

Con specifico riferimento alla disposizione censurata dalla Corte rimettente, per un verso, rileva in generale che il Governo sia stato delegato ad adeguare le norme processuali all'epoca vigenti (quelle del regolamento di procedura del 1933) alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali.

Per altro verso, in particolare, viene in rilievo la lettera g) del comma 2 dell'art. 20 che ha contemplato il riordino della fase dell'istruttoria del PM contabile.

Questa fase muove dalla notizia di danno, sempre che sia connotata da «specificità e concretezza», la quale attiva i poteri istruttori del PM, che ha l'attribuzione esclusiva dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Un momento importante nella procedimentalizzazione di tale fase è l'emissione dell'invito a dedurre rivolto dal PM al soggetto potenzialmente destinatario dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale con audizione personale del medesimo, se richiesta, e con riconoscimento della facoltà di assistenza difensiva in favore di quest'ultimo.

L'esito possibile dell'attività istruttoria può essere l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte del PM oppure l'adozione di un formale provvedimento di archiviazione.

In questo contesto regolatorio dell'attività del PM si colloca il più specifico criterio di delega (numero 6), che chiude il catalogo di quelli (elencati nella lettera g del comma 2 dell'art. 20) relativi al riordino della fase istruttoria e che in particolare la Corte rimettente assume essere stato violato.

Il legislatore delegato è stato chiamato a introdurre nel codice la «preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice». In riferimento a questo specifico criterio si appuntano le censure della Corte rimettente.

Tale criterio esprime la scelta del legislatore delegante diretta, da una parte, a centrare l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa solo ed esclusivamente nell'iniziativa del PM - ciò che ispira l'intero riordino dell'attività istruttoria di quest'ultimo - e, d'altra parte, a superare l'assetto precedente, risultante in particolare dall'art. 47 del regolamento di procedura del 1933, che - per com'era letto dalla giurisprudenza della Corte dei conti - assegnava al giudice un potere sindacatorio, sostanzialmente correttivo dell'azione del pubblico ministero, mediante l'ordine, a lui rivolto, di chiamare in giudizio un terzo perché rispondesse del medesimo danno erariale.

L'espressa esclusione, contenuta nel criterio di delega, della chiamata in giudizio, su ordine del giudice, del terzo potenzialmente corresponsabile, ma non convenuto in giudizio dal PM, supera, infatti, la previsione dell'indicato art. 47 che per lungo tempo ha governato i poteri officiosi del giudice nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale. Il comma 1 dell'art. 83 cod. giust. contabile - sia nell'originaria formulazione, che contemplava un vero e proprio divieto per il giudice, sia in quella introdotta dal decreto correttivo, che più propriamente parla di una preclusione - riproduce questa scelta.

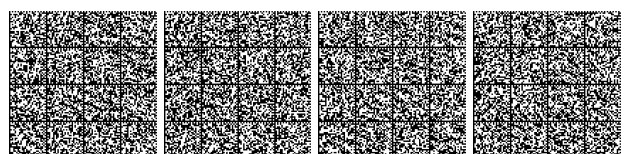
La preclusione della «chiamata in causa su ordine del giudice», di cui al criterio di delega in esame, più non consente quanto disponeva l'art. 47, secondo cui, invece, «[l]intervento può essere anche ordinato dalla sezione, d'ufficio».

11.- Le censure della Corte rimettente si muovono lungo distinte direttrici argomentative e si articolano in plurimi profili.

Innanzitutto non può dirsi che il legislatore delegato abbia operato in difformità alla giurisprudenza costituzionale, sì da violare - come assume la Corte rimettente - il (già ricordato) criterio generale che richiedeva l'adeguamento a quest'ultima.

È vero che questa Corte, con l'ordinanza n. 261 del 2006, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale, aveva dato atto del diverso assetto risultante dall'applicazione dell'art. 47, affermando che esso consentiva al giudice di ordinare «l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione)»; ciò al fine «di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero».

In tal modo, la mancanza di un controllo giurisdizionale sul provvedimento di archiviazione del PM trovava un parziale riequilibrio nel potere sindacatorio del giudice, che poteva, d'ufficio, allargare il contraddittorio anche nei confronti di chi non era stato destinatario dell'azione di responsabilità amministrativa.



Si tratta, però, di un modulo processuale datato, non coesistente alla peculiarità dello specifico giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale e anzi destinato a essere rivisto in ragione dell'avvenuta esplicitazione in Costituzione del principio di terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), come del resto, già prima dell'introduzione del nuovo codice di rito, veniva affermandosi nel più recente orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti.

L'esercizio dei pur ampi poteri officiosi del giudice non può comportare l'estensione soggettiva, *iussu iudicis*, dell'azione promossa dal PM, che ne ha la piena disponibilità secondo un criterio di esclusività, quale proiezione del principio della domanda, tipico dell'ordinario codice di rito (art. 99 cod. proc. civ.); principio che peraltro è espressamente richiamato dallo stesso codice di giustizia contabile (art. 7, comma 2).

Questa Corte ha affermato, in generale, che «[i]l nostro ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio ne procedat iudex ex officio (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale» (sentenza n. 184 del 2013).

La Corte dei conti in sede giurisdizionale, se da una parte non è vincolata al provvedimento di archiviazione del PM, che non ha natura giurisdizionale, dall'altra non può determinare (od orientare) l'iniziativa di quest'ultimo, né supplire all'eventuale mancato esercizio dell'azione.

Ed è proprio ciò che ha voluto il legislatore delegante nel disegnare un nuovo equilibrio tra PM e giudice nel giudizio di responsabilità; mentre - può rilevarsi marginalmente - nel giudizio pensionistico, dove non c'è l'attribuzione esclusiva dell'azione al pubblico ministero, è valorizzato l'interesse del terzo «ad opporsi al ricorso», che attiva il potere del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio (art. 160-bis, comma 1, cod. giust. contabile).

In coerente applicazione di questo criterio di delega, il legislatore delegato ha posto la generale preclusione dell'art. 83, comma 1, nella formulazione del decreto correttivo del 2019: «Nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice».

12.- Il criterio di delega non è violato neppure sotto l'ulteriore profilo che la preclusione alla chiamata del terzo per ordine del giudice non è condizionata all'intervenuta adozione di provvedimento di archiviazione che solo - nella prospettiva della Corte rimettente - lo metterebbe al riparo dall'iniziativa officiosa del giudice, in passato invece possibile (ordinanza n. 261 del 2006; sentenza n. 415 del 1995).

È vero che il suddetto criterio di delega - quello del numero 6) della lettera g) del comma 2 dell'art. 20 citato, che preclude la chiamata officiosa del terzo - prosegue: «e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione».

Però la congiunzione coordinativa che lega le due proposizioni del criterio non pone una condizione limitativa della preclusione della chiamata officiosa del terzo, bensì introduce una specificazione parallela del criterio, che poi ha trovato attuazione nel comma 3 dell'art. 83.

Una volta intervenuto un provvedimento formale di archiviazione, non solo non è possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice, ma la posizione del terzo diventa immune e schermata dal provvedimento, pur trattandosi di una preclusione processuale e non già di un giudicato sostanziale favorevole.

La regola generale è che «[i]l pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione», sempre che non si tratti di «fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio». Tale è il «fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato», sempre che «ne sussistano motivate ragioni» (art. 83, comma 3).

In base alla medesima disposizione, il giudice che rilevi la sussistenza di «fatti nuovi», tali da far ritenere la corresponsabilità di un terzo, non convenuto in giudizio, ha un potere officioso (non già di chiamata in giudizio del terzo, bensì) di «segnalazione» al pubblico ministero: «il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza».

In definitiva l'art. 83, nella cadenza dei suoi commi, detta una disciplina organica e pienamente coerente con il criterio di delega: a) in generale - ossia in alcun caso - non è possibile la chiamata officiosa in giudizio del terzo, quand'anche ritenuto dal giudice corresponsabile del danno erariale (comma 1); b) l'apporto causativo del danno erariale ad opera del terzo può venire in rilievo solo per dimensionare e quindi ridurre la responsabilità di chi è convenuto in giudizio per iniziativa del PM (comma 2); c) la posizione del terzo può essere rimessa in gioco a seguito di «segnalazione» del giudice, sul presupposto della sussistenza di «fatti nuovi», ma solo per iniziativa del PM (comma 3) e nel rispetto della fondamentale garanzia del previo invito, al terzo, a dedurre e discolarsi (comma 4).



13.- Infine, il criterio di delega non è violato neppure sotto il profilo della portata generale della preclusione della chiamata del terzo per ordine del giudice, tale non solo da superare il regime di cui all'art. 47 del regolamento di procedura del 1933, ma anche da non lasciare spazio al parallelo intervento per ordine del giudice di cui all'art. 107 cod. proc. civ.

La Corte rimettente assume che il legislatore delegato sarebbe andato oltre il criterio di delega perché in tal modo non solo è risultata non più applicabile la chiamata del terzo per ordine del giudice, di cui all'art. 47 citato, ma anche l'intervento del terzo per ordine del giudice di cui all'art. 107 cod. proc. civ., disposizione in tesi applicabile per il tramite della richiamata norma di rinvio (art. 7 cod. giust. contabile) alle disposizioni di quel codice di rito, quale modello generale di riferimento.

In effetti, la portata testuale della preclusione non consente di operare alcuna distinzione e quindi correttamente la Corte rimettente assume che l'art. 107 cod. proc. civ., astrattamente applicabile ex art. 7 cod. giust. contabile, in quanto riconducibile ai principi generali del processo civile, vede sbarrato l'ingresso nel giudizio di responsabilità proprio dalla disposizione censurata.

In vero, c'è una netta differenza tra la chiamata per ordine del giudice ex art. 47 citato, che - per come è stato interpretato dalla giurisprudenza - comportava l'estensione dell'azione di responsabilità amministrativa al terzo chiamato, e l'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ., che, veicolato peraltro da una valutazione di "opportunità" fatta dal giudice stesso, lascia invece inalterati i presupposti soggettivi e oggettivi della domanda, determinando solo l'estensione dell'efficacia soggettiva dell'accertamento (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 10 agosto 1996, n. 7436), salvo che non sia la parte attrice ad estendere la domanda al terzo chiamato.

Non di meno c'è da considerare che nel giudizio di responsabilità per danno erariale l'ordine del giudice sarebbe diretto al PM, che dovrebbe notificare al terzo l'atto introduttivo del giudizio, sicché sarebbe pressoché ineluttabile che ci sia anche l'estensione al terzo della domanda risarcitoria, così riproponendosi, per altra via, il modello processuale dell'art. 47 del regolamento di procedura del 1933 che il legislatore delegante chiaramente ha voluto superare.

Ciò rende coerente - sul piano dell'art. 76 Cost. - la disposizione censurata al criterio direttivo e giustifica l'ampiezza della preclusione posta dal comma 1 dell'art. 83, che non fa salva - come invece vorrebbe la Corte rimettente - neppure la possibilità dell'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ. In nessun caso il giudice può d'ufficio chiamare in giudizio un terzo, o ordinarne l'intervento, sull'assunto di una sua corresponsabilità nella causazione del danno erariale. Può solo, d'ufficio, segnalare al PM «fatti nuovi» che coinvolgano il terzo e comunque può tener conto dell'apporto del terzo alla causazione del danno erariale al fine di diminuire (o escludere) la responsabilità, non solidale, dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero.

14.- In conclusione, non sussiste il denunciato eccesso di delega sotto alcuno degli esaminati profili.

15.- Le ulteriori questioni poste con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., che possono essere trattate congiuntamente in quanto strettamente connesse, sono invece inammissibili.

16.- Il filo conduttore delle censure mosse dalla Corte rimettente è quello di un denunciato deficit di tutela del terzo, il quale - come si è detto - in nessun caso può essere chiamato in giudizio per iniziativa officiosa del giudice, ma non di meno è interessato all'accertamento, che il giudice è chiamato a compiere, nel momento in cui il giudice stesso prefigura una sua responsabilità concorrente nella causazione del danno erariale, seppur al solo fine di dimensionare la responsabilità parziaria di ciascun convenuto in giudizio, destinatario dell'azione promossa dal PM.

Questa denunciata carenza di tutela - secondo la Corte rimettente - ridonderebbe, al contempo, in violazione del principio di eguaglianza (perché, «quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo», queste ultime si troverebbero in una situazione processualmente peggiore non potendo interloquire in giudizio); vi sarebbe inoltre lesione del diritto di difesa (perché la persona, la cui condotta è valutata in quanto causativa di danno erariale, non avrebbe la possibilità di disculparsi e di far sentire la sua voce); sussisterebbe infine contrasto con il principio del giusto processo (per l'ingiustificata asimmetria che connoterebbe un siffatto giudizio).

17.- Orbene, se la ipotizzata corresponsabilità del terzo deriva da «fatti nuovi» e tali sono quelli che eccedono i fatti «posti a base dell'atto introduttivo del giudizio», il terzo in realtà non rimane estraneo, perché ciò attiva il potere officioso del giudice di segnalazione al PM, di cui si è detto sopra.

In tale evenienza, il coinvolgimento del terzo, perché risponda del danno erariale cagionato ad una pubblica amministrazione, richiede l'iniziativa del pubblico ministero, titolare del potere di azione, nel rispetto delle garanzie procedurali dell'istruttoria e segnatamente dell'invito a dedurre, di cui all'art. 67 cod. giust. contabile, che consente al terzo di disculparsi.



Il giudice, nell'investire il PM con la segnalazione della posizione del terzo, non sospende il giudizio fin tanto che il pubblico ministero non adotti le valutazioni di sua competenza. Successivamente, ove sia esercitata l'azione anche nei confronti del terzo, sarà possibile la riunione dei giudizi ai sensi dell'art. 84 cod. giust. contabile.

18.- Se invece la ipotizzata corresponsabilità del terzo non derivi da «fatti nuovi», ma da un diverso apprezzamento da parte del giudice di fatti già valutati dal PM - sia che quest'ultimo abbia adottato un formale provvedimento di archiviazione, sia anche che egli abbia soltanto valutato l'infondatezza del contributo causale della condotta del terzo al fatto dannoso - la struttura del giudizio di responsabilità, esaminata, giustifica - per quanto sopra argomentato - che il terzo non possa essere chiamato, per ordine del giudice, a intervenire in giudizio. Ciò essenzialmente perché significherebbe un'inammissibile estensione officiosa della domanda del pubblico ministero, in violazione del principio di attribuzione esclusiva a quest'ultimo dell'azione di responsabilità e senza la garanzia, per il terzo, di una previa formale istruttoria e soprattutto senza il previo invito, a quest'ultimo, a dedurre e a discolarsi.

Però, da una parte, c'è che il terzo non è estraneo alla vicenda, oggetto del giudizio, nella misura in cui si ragiona anche del suo apporto causale nel cagionare il danno erariale. Benché sia preclusa l'azione di responsabilità nei suoi confronti, stante la già effettuata valutazione "assolutoria" del pubblico ministero, soprattutto se trasfusa in un provvedimento di archiviazione, comunque sarebbe per il terzo pregiudizievole, anche sotto il profilo dell'immagine, una pronuncia del giudice, il quale, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti (non essendo, certamente, egli vincolato alle valutazioni del PM), riducesse (o finanche escludesse) la responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero per essere tale responsabilità, nella causazione del danno erariale, ascrivibile in parte (o in tutto) al terzo.

D'altra parte, c'è anche che, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane non di meno esposto, ricorrendone i presupposti, alla eventualità della domanda risarcitoria della PA danneggiata, la cui iniziativa giudiziaria non sarebbe preclusa, in tesi, dal mancato esercizio dell'azione del PM, ove anche ciò si fosse tradotto in un formale provvedimento di archiviazione. La legittimazione "concorrente" (o "colegittimazione"), del pubblico ministero e dell'amministrazione creditrice, ad agire davanti a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, sub specie di possibile danno erariale o civile, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 10 dicembre 2020, n. 28183 e 19 luglio 2016, n. 14792).

Il caso del giudizio *a quo* è emblematico: ove la Corte, adita dal pubblico ministero contabile, ritenesse che il danno erariale è stato causato anche (o solo) da chi aveva in carico - per concessione o affidamento del servizio - la riscossione dei canoni locatizi degli immobili del Comune, ben potrebbe il Comune danneggiato far valere, in un distinto e diverso giudizio ordinario, come tale non ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, l'inadempimento colpevole del terzo rispetto alle obbligazioni assunte.

Pertanto, sotto entrambi questi profili, non è indifferente per il terzo che il giudice, in ipotesi, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, o addirittura la ritenuta insussistenza di ogni sua responsabilità, faccia riferimento all'apporto (concorrente o finanche esclusivo) del terzo stesso nella causazione del danno erariale.

Ma - una volta esclusi, sia la chiamata (ex art. 47 citato, ormai abrogato), sia l'intervento (ex art. 107 cod. proc. civ., per la preclusione posta dalla disposizione censurata) in giudizio del terzo per ordine del giudice (per le ragioni sopra esaminate) - rimarrebbe l'ipotesi di un'iniziativa volontaria del terzo stesso; la quale, però, implica la costruzione di una fattispecie processuale di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di una ipotesi di segnalazione a quest'ultimo (denuntiatio litis), ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al PM dei «fatti nuovi», perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela.

Queste, però, sono scelte di sistema, che vedono nel codice di giustizia contabile solo una traccia, non sufficiente per un intervento additivo di questa Corte: nel giudizio di responsabilità è previsto l'intervento volontario di un terzo, ma solo in adesione alla posizione del pubblico ministero (art. 85), e nel giudizio pensionistico vi è un'ipotesi di denuntiatio litis, ma solo in grado di impugnazione (art. 183, comma 3, cod. giust. contabile, in simmetria con la denuntiatio litis di cui all'art. 332, primo comma, cod. proc. civ.).

Sono, in definitiva, scelte devolute al legislatore, il quale «dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute» (sentenza n. 58 del 2020); scelte, pertanto, precluse a questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 143 e n. 13 del 2022, n. 213, n. 148 e n. 87 del 2021 e n. 80 del 2020).

Ne deriva, quindi, l'inammissibilità delle esaminate questioni.



Tuttavia, il denunciato deficit di tutela del terzo, non convenuto e il cui intervento in giudizio non può essere ordinato dal giudice, né aversi su base volontaria senza aderire alla posizione del PM, chiama il legislatore a intervenire nella materia compiendo le scelte discrezionali ad esso demandate, quando si discuta nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti in causa.

19.- Non fondata è infine la dedotta violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo di una possibile mancata integrale copertura del danno erariale.

Il sistema, come sopra descritto, comporta che l'iniziativa per far valere la responsabilità amministrativa, al fine di conseguire il risarcimento del danno erariale, è attribuita esclusivamente al PM contabile.

L'evenienza che il giudice ritenga la concorrente (o esclusiva) responsabilità di un terzo, non evocato in giudizio dal pubblico ministero, appartiene all'ordinaria alea della controversia ed è compatibile con l'assetto processuale del giudizio di responsabilità voluto dal legislatore delegante, in ragione delle argomentazioni sopra sviluppate, anche quando ciò comporta, in applicazione del criterio della parziarietà della responsabilità, una riduzione (o finanche esclusione) della risarcibilità del danno erariale da parte dei soggetti convenuti, destinatari dell'azione del PM.

Ma ciò non determina alcun vulnus al parametro evocato dalla Corte rimettente, atteso che la tendenziale integrità del risarcimento del danno erariale, subito dalla PA, è assicurata, in principio, proprio dall'ampiezza dell'azione del pubblico ministero, integrata anche, in ipotesi, dalla segnalazione, ad opera del giudice, di «fatti nuovi».

Residualmente poi - come già rilevato - rimane, ove ne sussistano i presupposti, l'azione risarcitoria ordinaria della PA danneggiata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), come modificato dall'art. 44 del decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, cod. giust. contabile, come modificato dall'art. 44 del d.lgs. n. 114 del 2019, sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 81 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 giugno 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Previsione della istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669 - Individuazione dei luoghi della memoria dell'eruzione - Adozione del programma regionale per la promozione della memoria, di durata quinquennale e articolato per annualità.

- Legge della Regione Siciliana 13 aprile 2022, n. 8 (Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (codice fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato — numero fax 0696514000, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it — nei confronti della Regione siciliana, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 13 aprile 2022, n. 8, recante «Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 giugno 2022.

La Regione siciliana ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, la quale — nel suo complesso — non risulta rispettosa dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Per tale motivo il Consiglio dei ministri ha ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

Contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, e con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011.

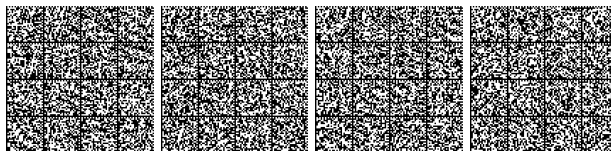
1. La legge regionale in parola si pone l'obiettivo di commemorare gli avvenimenti e le conseguenze correlati all'eruzione dell'Etna del 1669, prevedendo — tra l'altro — l'istituzione di una di una «giornata della memoria» fissata per il giorno 11 marzo di ogni anno, l'individuazione di «luoghi della memoria», inseriti o da inserire in un itinerario turistico e culturale denominato «La lava della ruina — percorso del 1669», nonché l'adozione di iniziative varie e di vario genere, da individuare successivamente nell'ambito di un «programma» di durata quinquennale ed articolato per singole annualità, tese ad incentivare la valorizzazione e la conoscenza del patrimonio storico, culturale ed ambientale del territorio dell'Etna e dei luoghi coinvolti nell'eruzione, mediante:

- forme di collaborazione con gli enti territoriali interessati per l'inserimento di mete di cicloturismo;
- sinergie dei settori pubblico e privato per un'offerta di servizi aggiuntivi;
- forme di collaborazione con le istituzioni scolastiche per un'integrazione dell'offerta formativa.

Onde attuare le descritte finalità, in particolare, l'art. 4 della legge regionale *de qua* prevede:

a) che «con decreto dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana, di concerto con l'assessore regionale per il turismo, lo sport e lo spettacolo, sentiti gli enti locali territorialmente competenti, le imprese sociali e gli altri enti del Terzo settore iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e le organizzazioni datoriali, è adottato il programma regionale con cui sono individuati gli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669» (comma 1);

b) e che l'anzidetto programma, «di durata quinquennale e articolato per annualità, è adottato entro il 30 giugno di ogni anno», ed in sede di prima applicazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima (comma 2).



La legge regionale, a fronte di tale iniziative di vario genere che saranno programmate annualmente, non ne indica tuttavia, nemmeno in via presuntiva, la quantificazione dei relativi oneri finanziari a carico dell'ente regionale, gravando esse comunque sulla spesa del bilancio regionale, né indica le risorse con cui farvi fronte.

Pertanto la legge regionale *de qua*, comportando oneri a carico del bilancio regionale non quantificati, si pone in contrasto con l'obbligo di copertura finanziaria delle norme (anche regionali) che comportino nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici, e quindi viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, a mente del quale — giova ricordare — «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

2. Quali norme nazionali attuative dell'anzidetto precetto costituzionale, e dunque quali norme interposte nell'ambito del presente giudizio, vengono qui ad interesse:

l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, a mente del quale, «ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite», e per cui «a tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17»;

l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011, in base al quale «le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime (...)».

Lo stesso «Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione siciliana», approvato con decreto del presidente della regione in data 17 marzo 2004, prevede diffusamente all'art. 14 quanto segue:

1. Le leggi della Regione che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare la relativa copertura finanziaria che è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali previsti dall'art. 10, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte comune;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) mediante nuove o maggiori entrate, restando in ogni caso esclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

2. I disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese correnti ovvero minori entrate, devono essere corredati di una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dall'assessorato regionale del bilancio e delle finanze per la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e dalle relative coperture finanziarie, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per la spesa in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo.

3. Per i disegni di legge di iniziativa parlamentare che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, esitati dalle competenti commissioni di merito, la commissione bilancio, finanze e programmazione, preliminarmente all'esame, deve acquisire da parte del Governo regionale la relazione di cui al comma 2, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri.

4. La Commissione bilancio, finanze e programmazione deve, altresì, richiedere al Governo l'aggiornamento della relazione tecnica nell'ipotesi in cui i e tre abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri.

5. Le leggi della regione che autorizzano spese per un solo anno indicano la relativa copertura finanziaria a carico dell'esercizio cui si riferiscono.

6. Le leggi della regione che autorizzano spese in conto capitale a carattere pluriennale quantificano l'ammontare complessivo della spesa per tutto il periodo della loro efficacia, nonché le quote di competenza relative al primo anno e quelle a carico degli anni successivi considerati nel bilancio pluriennale vigente; indicano altresì la copertura finanziaria per gli anni medesimi che deve trovare riscontro nel bilancio pluriennale vigente. Con la legge di approvazione del bilancio o con la legge di assestamento le quote ricadenti in ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale possono essere rimodulate nei limiti dell'ammontare complessivo autorizzato dalle relative leggi di spesa.



7. L'amministrazione regionale può stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi pluriennali di cui al comma precedente. I relativi pagamenti devono comunque essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di cassa.

8. Le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio.

9. Le leggi regionali di spesa approvate dopo il 30 novembre non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo casi di particolare urgenza e necessità».

Tale articolo costituisce la riscrittura dell'art. 7 della legge regionale Sicilia n. 47/1977.

3. Giova anche rammentare, al fine del (si crede inevitabile) accoglimento del presente ricorso, che codesta Corte costituzionale, in altra consimile vertenza attivata nei confronti della stessa Regione siciliana, ha sancito quanto segue (sentenza n. 226 del 2 dicembre 2021):

«9.4. — Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione siciliana, ha affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione siciliana, nell'attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione (art. 14, lettera *q*), ne ammette l'esercizio “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato” (sentenza n. 235 del 2020).

9.5. — Tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria (“per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni — ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione — contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale “le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime...”; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La suddetta regola, peraltro, è già da tempo presente nell'ordinamento regionale, considerato che anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che “le leggi della regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio”».

4. Secondo la scrivente difesa, le superiori censure non sono superate dal recentissimo intervento normativo della Regione siciliana, che — con l'art. 12, comma 58, della legge regionale Sicilia n. 13 del 25 maggio 2022 (Legge di stabilità regionale per l'anno 2022) — ha introdotto nel copro della legge regionale n. 8/2022 l'art. 4-*bis*, rubricato «Norma finanziaria», del seguente testuale tenore:

«Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte nei limiti degli stanziamenti del bilancio della regione, con risorse regionale ed extraregionali. Il ragioniere generale della regione è autorizzato ad apportare le opportune variazioni al bilancio della regione».

Tale previsione finanziaria, infatti, da un lato conferma che la legge regionale n. 8/2022 comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale, e dall'altro è assolutamente generica, in quanto non individua la missione, il programma ed il titolo ove imputare la relativa spesa: in altri termini, non assicura alcuna copertura finanziaria agli oneri di spesa inequivocabilmente discendenti dalla legge regionale qui impugnata.

Tale integrazione normativa non è dunque idonea a superare le evidenziate criticità di carattere costituzionale che affliggono l'intera legge regionale n. 8/2022, poiché permane l'assenza della quantificazione e della copertura finanziaria degli oneri discendenti dalla anzidetta legge regionale.



P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale della legge regionale 13 aprile 2022, n. 8, recante «Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 19, comma 2, della legge n. 196/2009, e con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2022, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione siciliana 13 aprile 2022, n. 8, recante «Istituzione della giornata della memoria dell'eruzione dell'Etna del 1669», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sicilia n. 17 del 15 aprile 2022.

Roma, 13 giugno 2022

L'avvocato dello Stato: CASELLI

22C00121

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-031) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 8 0 3 *

€ 4,00

