IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DALLO STATO DI DIRITTO ALLA DEMOCRAZIA GIURISDIZIONALE*

Posted on 12 Maggio 2025 by Luca Longhi

Tags: contraddittorio, decisione di parifica, giudizio di parifica, giusto processo, parifica, parificazione, procedura, processo contabile

**Anticipazione sul numero 1/2025 di Bilancio Comunità Persona (in corso di pubblicazione), La pubblicanda versione definitiva può variare su sollecitazione dell'Autore*

di ***Luca Longhi***

Sommario

1. Premessa. Il giudizio di parificazione: alla ricerca della natura giuridica.

2. Legittimazione democratica della giurisdizione contabile e tutela del "bene pubblico" bilancio.

3. Principio del contraddittorio e altre garanzie tra giusto processo e giusto procedimento.

4. Giudizio di parificazione ed efficacia di giudicato.

5. A mo' di conclusioni. La ritrovata (e rinnovata) centralità della Corte dei conti nei circuiti democratici dell'ordinamento costituzionale.

Abstract

L'articolo si propone di fornire un apporto al dibattito sul giudizio di parificazione, quale momento qualificato in cui la Corte dei conti evidenzia appieno la propria natura, spesso ancora sottovalutata nella vulgata corrente, di organo posto al servizio dello Stato-comunità, nel quadro dei circuiti democratici definiti dall'ordinamento (tanto più alla luce della modifica dell'art. 81 Cost.) ed anche in conformità con il modello di giurisdizione che complessivamente si può ricavare da una lettura sistematica del titolo IV, parte II della Carta, sin dall'art. 101 Cost., che ne costituisce il significativo incipit.

The judgment of equalization from the Rule of Law to jurisdictional democracy

The article aims to provide a contribution to the debate on the equalization judgment, as a qualified moment in which the Court of Auditors fully highlights its nature, often still underestimated in the current vulgate, of a body placed at the service of the State-community, within the framework of the democratic circuits defined by the system (even more so in light of the amendment of art. 81 of the Constitution) and also in accordance with the jurisdiction model that can be derived from a systematic reading of Title IV, Part II of the Charter, starting from art. 101 of the Constitution, which constitutes its significant incipit.

1. Premessa. Il giudizio di parificazione: alla ricerca della natura giuridica

Il dibattito meritoriamente promosso da questa Rivista sin dalla sua fondazione consente di tornare a riflettere sul giudizio di parificazione, anche alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali.

Sono questioni non già riservate al ristrettissimo novero degli addetti ai lavori della giurisdizione contabile, ma che rivestono, come si vedrà, una ben più ampia rilevanza ordinamentale, per le numerose implicazioni di ordine costituzionale che sono in grado di suscitare e che si proverà ad esaminare in questa sede.

L'argomento offre, inoltre, l'occasione per ragionare intorno al posizionamento che la Corte dei conti ricopre nel contesto dei circuiti democratici sin dal disposto dell'art. 100 Cost., nel tentativo di mettere a fuoco e, se possibile, vedere valorizzate tutte le delicate funzioni che è istituzionalmente chiamata a svolgere.

Anche un ambito settoriale come il giudizio di parificazione mobilita, difatti, principi costituzionali che non si sarebbe portati *prima facie* ad applicare all'istituto, per l'apparente distanza dalla comunità dei fenomeni considerati, destinati, tuttavia, ad incidere in maniera significativa sulla concreta fruizione collettiva dei diritti.

Dalla corretta identificazione della natura giuridica del giudizio di parificazione (e, segnatamente, dalla verifica se rivesta o meno un carattere giurisdizionale), che ha costituito, in maniera più o meno diretta, l'oggetto di diverse pronunce che saranno ripercorse nei paragrafi che seguono, dipende l'estensione alla fattispecie delle garanzie del giusto processo e, di conseguenza (questione molto meno scontata di quanto si possa pensare), l'inquadramento stesso della Corte dei conti e delle relative funzioni all'interno dell'ordinamento.

Da un punto di vista funzionale e prima di passare ad osservarne la natura, occorre premettere che il giudizio di parificazione consiste in un procedimento di verifica delle informazioni contabili dell'ente territoriale interessato[1], avente, per tutti i motivi che si avrà modo di considerare *infra*, carattere necessario (non essendo, evidentemente, ammissibile una pronuncia di *non liquet*),

officioso e ciclico.

In particolare, la Consulta, nella sentenza n. 89/2017, che, a sua volta, giunge a valle di un articolato *iter* giurisprudenziale sull'argomento[2], ha ritenuto che, nel caso del procedimento di parifica, ricorrano le condizioni perché possa essere sollevata una questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità svolta dalla Corte dei conti[3].

Le condizioni, ricostruite nella sentenza richiamata, sono le seguenti: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte; c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica[4].

Si tratta di elementi che concorrono tutti, ciascuno nel proprio specifico ambito di riferimento, a conferire al giudizio di parificazione caratteri giurisdizionali, sia pure *sui generis*, nel rispetto delle prerogative dell'istituto, considerato in relazione, naturalmente, alle peculiari funzioni perseguite[5].

2. Legittimazione democratica della giurisdizione contabile e tutela del "bene pubblico" bilancio

Alla definizione dei caratteri della giustizia contabile, con particolare riferimento al giudizio di parificazione, ha contribuito, evidentemente, oltre alla giurisprudenza costituzionale, la stessa giurisprudenza contabile, ad esempio, con la sentenza n. 4/2024 delle Sezioni riunite giurisdizionali in speciale composizione della Corte dei conti, commentata proprio nell'ultimo numero di questa Rivista[6].

Si tratta di verificare se anche a questa peculiare tipologia di giudizio risultino applicabili le garanzie costituzionali previste in tema di giurisdizione e, segnatamente, il principio del contraddittorio, elemento essenziale del c.d. giusto processo (art. 111 Cost.), tenuto conto dell'esigenza di contemperare nell'ambito del procedimento plurimi interessi antagonisti[7].

In tema di finanza pubblica, anzi, attesa la rilevanza costituzionale rivestita dal bilancio (tanto più all'esito della riforma del titolo V, prima, e della modifica dell'art. 81 Cost., poi), è possibile mettere ancora di più in risalto la natura "democratica" della giurisdizione, ovvero l'esigenza che tale funzione fondamentale dello Stato si svolga nel pieno rispetto di quella legittimazione di rappresentanza[8] affermata sin dall'art. 101 Cost. («[l]a giustizia è amministrata *in nome del popolo*[9]») e mai valorizzata abbastanza nella vulgata giuridica[10].

In questa prospettiva, la Corte dei conti, con il complesso delle funzioni che è chiamata a svolgere, si colloca proprio al crocevia di questi processi, occupando un posto di assoluto rilievo nel contesto dei circuiti democratici[11], ivi compresi i circuiti rappresentativi relativi all'operato delle assemblee legislative regionali, rispetto alle quali interviene poi il giudizio di parifica.

A maggior ragione, tale elemento acquista valore se si tiene conto della circostanza che, perlomeno a partire dalla riforma del titolo V, il sistema delle autonomie ha imposto un rafforzamento delle forme di controllo sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria dei diversi livelli di governo ed un sostanziale allargamento dell'ambito dei soggetti controllati, con una nuova valorizzazione dello stesso giudizio di parificazione[12].

L'inquadramento del bilancio in quanto bene pubblico, che si è venuto via via a delineare nella dottrina[13] e nella giurisprudenza[14], contribuisce a mettere in evidenza i connotati democratici (nell'accezione appena osservata) sottesi alla funzione, oltre, naturalmente, ad impattare sui profili stessi del giudizio di parificazione.

Si può sostenere, peraltro, che, in considerazione di tutto quanto sarà osservato in questa sede, il giudizio di parificazione costituisca proprio il principale strumento di tutela del "bene pubblico" bilancio[15].

Si consideri, inoltre, che questo discorso si rivela pienamente coerente con la sempre maggiore attenzione che ha ricevuto negli ultimi decenni il concetto di trasparenza[16], costituzionalizzato ormai di fatto tra le righe dell'art. 97 Cost., che rappresenta, in un certo senso, la sublimazione dei principi dettati in materia di pubblica amministrazione, presupponendo la pubblicità del bilancio una conoscibilità tendenzialmente completa delle informazioni in esso contenute.

3. Principio del contraddittorio e altre garanzie tra giusto processo e giusto procedimento

Il giudizio di parificazione, anche alla luce della sua struttura duale (decisione di parifica e relazione allegata), riflette, a suo modo, il carattere anfibio[17] rivestito dalla Corte dei conti nel suo inquadramento ordinamentale (artt. 100 e 103, co. 3 Cost.), che è, ad un tempo, organo ausiliare e organo giurisdizionale, come, del resto, il Consiglio di Stato: ma mentre quest'ultimo è chiamato a supportare l'azione dell'amministrazione con l'attività consultiva, la Corte dei conti assolve alla propria natura ausiliaria mediante funzioni di controllo, che, peraltro, già dal dettato dell'art. 100 Cost., appaiono tra loro assai diversificate, poiché vanno dal modello *cavouriano* della c.d. legittimità-regolarità a quello c.d. partecipativo, al controllo direzionale della pubblica amministrazione, fino alla funzione referente al Parlamento[18].

Si tratta, evidentemente, non già di una mera questione definitoria, bensì di una valutazione alla quale occorre riconnettere effetti giuridici ben precisi (si pensi, ad esempio, alla qualificazione di quella sede come giudice *a quo* ai fini della già citata possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale)[19].

Si pensi, più in generale, all'estensione a quella sede delle garanzie del c.d. giusto processo (il contraddittorio, *in primis*), sulla quale si sono espresse, da ultimo, come rilevato in precedenza, le Sezioni riunite.

Si è osservato, peraltro, che il principio del contraddittorio abbia un ambito di applicazione trasversale e non limitato, dunque, al solo svolgimento della funzione giurisdizionale, attenendo, ad esempio, alle esigenze di garanzie e partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, nella conformazione attualmente richiesta dall'ordinamento al corretto esercizio del potere pubblico in un'accezione democratica "matura" (c.d. contraddittorio procedimentale)[20].

Potere pubblico che, com'è noto, esprime oggi una relazione con il cittadino che, se non si sviluppa proprio su un piano di perfetta parità, certamente presuppone forme di dialogo e confronto rivolte ad attuare sempre più il modello di buona amministrazione sotteso all'art. 97 Cost. (da intendersi qui anche nel senso di continuità di bilancio e dell'amministrazione[21]) sin dalla sua formulazione originaria.

Analogamente, dall'individuazione della natura del giudizio di parificazione discende, poi, l'estensione in concreto all'interessato delle garanzie di difesa, che, tuttavia, dovrebbero trovare una certa applicazione anche in un ambito strettamente amministrativo, in virtù del progressivo avvicinamento sistematico tra giusto processo e giusto procedimento registrato negli ultimi tempi nel diritto vigente[22] (anche per effetto dell'art. 6 CEDU)[23].

La richiamata sentenza delle Sezioni riunite ha avuto modo, tra le altre cose, di affermare il collegamento diretto che intercorre tra il giudizio di parificazione e l'art. 24 Cost., in tema di diritto di difesa, ivi compresa la fase del controllo, nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale (oltre agli stessi artt. 108, da intendersi come principio di legalità del giudizio contabile, e 111 Cost., in relazione all'esigenza di avere un giudice terzo[24] e imparziale)[25].

La stessa fase di controllo non rappresenta un mero procedimento (inteso come serie di atti coordinati ad uno scopo), ma, considerata la vincolatività degli esiti che ne scaturiscono, reclama garanzie ben precise idonee ad assicurare la partecipazione dei destinatari della decisione alla sua formazione, conformemente al principio del contraddittorio (cfr. artt. 111 Cost. e 40 t.u. C.d.c.)[26].

Va da sé che la garanzia della pienezza del contraddittorio costituisca una dimensione essenziale del diritto di difesa appena evocato, riferibile, dunque, anche al procedimento di parifica in ogni sua

fase, così come, più in generale, a tutte le circostanze in cui l'ordinamento preveda la possibilità di assumere decisioni vincolanti su un bene della vita[27].

Il ricorso alle Sezioni riunite, poi, stante la funzione nomofilattica riconosciuta loro[28], a presidio dell'uniforme interpretazione della legge e dell'unità del diritto oggettivo nazionale, stabilisce un ulteriore *trait d'union* tra certezza[29] del diritto ed effettività della tutela dei diritti[30], come si conviene, d'altronde, al posizionamento concettuale della giurisdizione desumibile dalla trama complessiva del titolo IV, parte II Cost.

La peculiarità della Corte dei conti è confermata, peraltro, anche in quest'ambito, essendo previsti due distinti organi di nomofilachia, sia pure con diverse accezioni, a seconda che si tratti di funzioni di controllo (art. 100, co. 2 Cost.) o di funzioni giurisdizionali (art. 103, co. 2 Cost.)[31], rispettivamente riferite alle Sezioni riunite in sede di controllo o alla Sezione delle autonomie (cfr. art. 17, co. 31 d.l. n. 78/2009 e art. 6, co. 4 d.l. n. 174/2012) ovvero alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (cfr. art. 11, co. 1 c.g.c.).

In particolare, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale compete affermare i principi interpretativi rispetto a questioni che vengono loro sottoposte, in ordine alle quali sussistano incertezze, senza decidere nel merito del giudizio[32], ma producendo, comunque, un effetto conformativo per il giudice *a quo*[33].

Tra i due organi di nomofilachia non sussiste, beninteso, alcun rapporto gerarchico, bensì un coordinamento funzionale, attenendo ciascuna delle funzioni attribuite alla Corte dei conti ad un distinto ambito operativo, così come chiarito, d'altronde, recentemente dalla giurisprudenza[34].

4. Giudizio di parificazione ed efficacia di giudicato

Il giudizio di parificazione, per effetto anche della giurisprudenza richiamata, rappresenta uno degli ambiti cruciali nei quali la Corte dei conti vede sollecitate insieme le proprie attribuzioni di controllo e giurisdizionali, che non si pongono, dunque, in posizione di reciproco contrasto, costituendo entrambe espressioni peculiari di questa magistratura, in coerenza con quanto previsto dagli artt. 100 e 103 Cost.[35]

La sua riconducibilità alla sfera dei controlli di legittimità-regolarità (ovvero ai cc.dd. controlli-garanzia), in forza dei profili sopra illustrati, consente di ascriverlo all'esercizio della funzione giurisdizionale[36], perlomeno in relazione agli effetti maggiormente significativi che ne derivano, che conducono all'adozione di una decisione, vincolante e capace di formare un giudicato sul saldo ad

una certa data[37].

L'efficacia definitiva di giudicato (in senso formale e sostanziale) riconosciuta all'accertamento[38] (ricalcando, in un certo senso, proprio la nozione processualistica di azione di accertamento[39]) che scaturisce all'esito del procedimento, al di là della questione dell'identificazione della natura giuridica del giudizio di parificazione in sé, consente di individuare un nuovo concreto ambito di applicazione per il principio di certezza del diritto (o, detto in termini meno enfatici, della certezza dei rapporti giuridici)[40], troppo spesso svalutato nei sistemi a costituzione rigida, a maggior ragione nel contesto degli odierni flussi di incalcolabilità giuridica[41].

Dall'accertamento compiuto in sede di parifica sortiscono, difatti, effetti concreti sul ciclo di bilancio dell'ente interessato[42], come, ad esempio, nel caso di una decisione negativa a fronte di irregolarità che abbiano minato strutturalmente l'attendibilità dei fatti rappresentati.

Il criterio invalso nella giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 39/2014, consiste nel non lasciare sguarnite di tutela giurisdizionale situazioni giuridiche che possano in qualche modo risultare incise anche da un accertamento compiuto dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, conformemente ai principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 119, co. 6 Cost., nonché dallo stesso art. 6, co. 1 CEDU.

Si è andato ad affermare, dunque, in quella sede, un generico principio di giustiziabilità delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, in concomitanza con l'entrata in vigore di una più stringente disciplina in materia di controlli sugli enti territoriali, che richiede, tuttavia, di essere circoscritto nella sua portata applicativa, andando a misurare in concreto quali siano effettivamente gli interessi lesi e le utilità derivanti da un eventuale annullamento dell'atto impugnato.

Questo argomento supera, almeno in parte, l'assunto, presente in pronunce risalenti (cfr. sent. n. 226/1976) della natura non giurisdizionale dei controlli (se non "ai limitati fini" del giudizio di costituzionalità), esteso poi, per assimilazione, dal legislatore al giudizio di parificazione (in tema di regole di organizzazione delle Sezioni riunite), con l'art. 4 d.l. n. 543/1996, convertito con modificazioni dalla l. n. 639/1996.

Infatti, è assai discutibile che una regola di organizzazione possa avere un valore definitorio prevalente rispetto a quanto previsto dalle norme che disciplinano l'esercizio della funzione (l'art. 40 t.u. C.d.c., che parla espressamente di «giudizio»[43] e che fa rinvio alle formalità della «giurisdizione contenziosa» delle stesse Sezioni riunite).

In secondo luogo, in più occasioni, in sede di conflitto tra poteri, la Corte costituzionale ha parlato: a) di separazione del controllo del giudizio di parificazione dalla catena procedimentale del controllo politico legislativo-amministrativo (sent. n. 121/1966, sent. n. 184/2022); b) di chiara

"natura giurisdizionale" (sent. n. 72/2012) e c) della funzione di "garanzia" del controllo medesimo (sent. n. 184/2022), oltre che del carattere unitario del procedimento (composto da due fasi, una di controllo e una di impugnazione)[44].

Pertanto, nell'attuale contesto ordinamentale, evidentemente mutato rispetto al 1934, nell'applicazione dell'art. 40 t.u. C.d.c. non è da escludere l'estensione di alcune garanzie riferibili al giusto processo in capo agli interessati[45] (con riferimento, ad esempio, al contraddittorio in udienza pubblica[46], alla partecipazione del pubblico ministero nell'interesse della legge e alla deliberazione delle questioni).

Proprio la partecipazione del pubblico ministero al procedimento in questione si rivela un elemento decisivo ai fini della sua qualificazione in un senso giurisdizionale, favorendo l'instaurazione di un contraddittorio formale e sostanziale di tutti gli interessi rappresentati[47].

È nell'interpretazione della problematica locuzione di cui all'art. 40 cit. («con le formalità della sua giurisdizione contenziosa»), che aveva dato luogo sin dall'epoca della sua introduzione a non pochi equivoci in sede operativa[48], e nei contenuti che è andata ad acquisire nel diritto vivente che va individuato il nucleo del giudizio di parificazione ai fini di un suo corretto inquadramento giuridico.

Basti considerare, ad esempio, che, a differenza dal giudizio contabile in senso stretto, non trova applicazione qui la disciplina dell'estinzione del processo ai sensi dell'art. 111 c.g.c., dovendosi necessariamente pervenire ad una pronuncia sul rendiconto[49], che, peraltro, potrà essere positiva (parifica), negativa (non parifica), ovvero con positiva con eccezioni.

5. A mo' di conclusioni. La ritrovata (e rinnovata) centralità della Corte dei conti nei circuiti democratici dell'ordinamento costituzionale

All'esito dell'itinerario giurisprudenziale sommariamente ricostruito nei paragrafi precedenti che ha interessato negli ultimi anni il giudizio di parificazione si è potuto maturare, da un lato, un corretto inquadramento di un istituto ancora in parte inesplorato (perlomeno a causa della lacunosità della relativa disciplina processuale) e, dall'altro, in una prospettiva più ampia, si è potuto contribuire a fornire una lettura costituzionalmente orientata delle stesse funzioni della Corte dei conti.

Si tratta di un tema nient'affatto banale, se si considera che l'art. 100 Cost. ancora oggi attende di essere approfondito ed attuato in tutti i suoi significati (si pensi soprattutto al tema dell'indipendenza, dell'istituto e dei suoi componenti, di cui all'ultimo comma) e che, ad altro livello, la giurisdizione contabile, in quanto giurisdizione speciale, necessita sempre di un certo coordinamento sistematico con i vari principi dettati dal titolo IV, parte II della Carta.

A ciò si aggiunga che la Corte dei conti, proprio in forza del peculiare posizionamento costituzionale che la caratterizza, si rivela un essenziale anello di congiunzione all'interno dei circuiti democratici definiti dall'ordinamento, considerati, ad esempio, i numerosi punti di contatto che presenta con i poteri dello Stato (ma sarebbe più appropriato dire della Repubblica, in questo caso) nell'esercizio delle sue funzioni ausiliarie.

Non è casuale, d'altronde, che una delle pronunce maggiormente significative emanate dalla Consulta in tema di giudizio di parificazione (la n. 184/2022) scaturisca proprio da un conflitto di attribuzione tra enti, in quanto si rendeva necessario, in quella sede, stabilire i confini delle rispettive competenze tra Stato (e, per esso, le Sezioni riunite in speciale composizione) e Regione (nel caso di specie, una Regione ad autonomia speciale).

Si è scelto di utilizzare sopra l'espressione "circuiti democratici" per mettere in evidenza il fatto che le competenze della Corte investono non solo lo Stato-ordinamento (cfr. C. cost., sent. n. 60/2013), investendo in maniera diretta anche la comunità stessa (in forma, ad esempio, di interessi diffusi)[50], come si può evincere, del resto, dal percorso argomentativo delle sentenze menzionate in questa sede.

Basti pensare, più nel dettaglio, alla posizione ricoperta dal Procuratore generale presso la Corte dei conti nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione a tutela degli interessi dei contribuenti alla corretta gestione delle risorse pubbliche[51].

Questo assunto vale a maggior ragione a seguito della l. cost. n. 1/2012, per il nuovo rilievo rivestito dal bilancio nell'attuale formulazione dell'art. 81 Cost. (con la sua natura di bene pubblico riconosciuta sin dalla sentenza n. 184/2016), che ha comportato un ampliamento del *thema decidendum* del giudizio di parificazione[52] e, di conseguenza, un ulteriore rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla legalità finanziaria, concetto di portata più ampia e generale rispetto all'interesse specifico del singolo ente controllato, in quanto, come sottolinea l'evocata sentenza n. 184/2022, si proietta sul terreno più alto della "legalità costituzionale-finanziaria"[53] .

Ne scaturisce, dunque, un quadro normativo nel quale le diverse funzioni attribuite alla Corte dei conti finiscono per assumere tra loro una perfetta coerenza, nel denominatore comune della tutela della finanza pubblica (nella quale si va ad inserire, evidentemente, l'equilibrio di bilancio) *lato sensu* intesa[54].

In altri termini, si registra un certo *continuum* logico-giuridico tra funzioni giurisdizionali e di controllo, ravvisato, del resto, dalle stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (cfr. sent. n. 44/2017/EL).

La Consulta ha avuto modo in più occasioni (sent. n. 72/2012 e, più di recente, sent. n. 184/2022) di affermare che non sussiste alcuna sovrapposizione tra le sfere di competenza delle Regioni e della Corte dei conti in sede di parifica, risolvendosi la prima «nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto» e la seconda «nel controllo di legittimità/regolarità (la validazione) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sent. n. 247 del 2021 e sent. n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria»[55].

Ed anzi, il diverso accertamento compiuto dalla Corte dei conti si rivela funzionale al corretto esercizio delle competenze della Regione, conformemente alla vocazione di ausiliarietà[56] espressa dall'organo ai sensi dell'art. 100 Cost., producendo l'effetto di mettere a disposizione dello stesso ente controllato dati contabili corretti[57].

Ad ulteriore conferma di ciò, si rileva che l'accertamento compiuto in sede di parifica non ha ad oggetto un sindacato diretto sulla legge regionale di approvazione del rendiconto (che rientrerebbe nella giurisdizione del giudice costituzionale), bensì un controllo sulla corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente (ovvero una verifica della veridicità del saldo del bilancio, che si rivela essere il vero oggetto del giudizio)[58], espressione di una funzione certificativa, a maggior ragione alla luce della già evidenziata natura di bene pubblico rivestita dal bilancio[59].

L'eventuale infedeltà (*rectius*, difformità) delle indicazioni contenute nella legge regionale attiene alla materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. e) Cost., ovvero all'armonizzazione dei bilanci (oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato), oltre che agli artt. 81 e 119, co. 1 Cost., come stabilito anche dalla Consulta, da ultimo, nella sentenza n. 39/2024.

I profili osservati consentono di mettere in maggiore luce le plurime dimensioni costituzionali rivestite dalla Corte dei conti, in forza del peculiare valore rivestito dal bilancio pubblico, in relazione diretta con la comunità (ed anche in conformità con un principio di solidarietà intergenerazionale), all'interno di quelli che abbiamo scelto di chiamare circuiti democratici, dai quali l'istituzione appariva dapprima, almeno nella considerazione comune, tanto distante[60].

L'integrazione del ruolo della Corte dei conti in tali circuiti non rappresenta certo una vuota affermazione di principio, bensì costituisce un vero e proprio dato giuridico positivo, come si può ricavare, ad esempio, dal tessuto argomentativo della citata sentenza n. 39/2024, nella parte in cui si pone in risalto il collegamento delle funzioni svolte in sede di parifica con i principi di unità economica della Repubblica e con gli stessi vincoli di appartenenza dell'Italia all'Unione europea[61].

Il rilievo costituzionale assunto dal bilancio nel nuovo art. 81 Cost. va letto, dunque, in combinato disposto con l'art. 114 Cost. e con il principio del pluralismo istituzionale paritario ivi affermato[62],

del quale la Corte dei conti, in questa sede, si fa interprete qualificata.

La costituzionalizzazione della clausola generale dell'equilibrio di bilancio produce effetti anche rispetto ad un ampliamento delle garanzie presidiate dal giudizio di parificazione (a tutela delle diverse parti interessate nel procedimento: Regioni e pubblico ministero), che può ritrovare nei connotati giurisdizionali la dimensione maggiormente congeniale alle rinnovate funzioni che gli sono riconosciute dall'ordinamento[63].

Viene, pertanto, a delinearsi un itinerario che potremmo definire di "democrazia giurisdizionale"[64] che colloca in un rapporto di successione logica gli artt. 1, 24 e 101 (anche in relazione, come osservato, agli artt. 81, 97, 100), proprio mediante il ruolo essenziale svolto dalla Corte dei conti, che, sulla base di questi nuovi presupposti giuridici, può essere finalmente messa nelle condizioni di recuperare quella posizione centrale a presidio della legalità che le veniva riconosciuta, ad esempio, nell'ordinamento prerepubblicano (e poi paradossalmente perduta per effetto dell'instaurazione di un ordinamento a costituzione rigida), ben oltre forse gli stessi confini, un po' riduttivi, dell'ausiliarietà[65].

La giurisdizione sul bilancio, considerata la fisionomia ordinamentale dell'organo, mette in rilievo, per tutti i motivi descritti, in misura forse ancora maggiore e più esemplare rispetto alle altre giurisdizioni operanti nel nostro sistema, certi caratteri costituzionali tipici della funzione, che, nel contesto odierno, finiscono talora per essere svalutati, come la soggezione alla legge (secondo lo schema dello *iudex sub lege*, affermato sin dall'art. 101 Cost.) e, più in generale, il perseguimento di una finalità di ripristino della legalità[66].

Ecco, dunque, che, soprattutto all'esito della l. cost. n. 1/2012, con la creazione di un vero e proprio diritto costituzionale del bilancio[67], le funzioni della Corte richiamate in questa sede si rivelano assolutamente essenziali anche ai fini della tenuta dell'edificio dell'*attuale* modello di Stato di diritto[68].

---

[1] Cfr. G. Rivosecchi, Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, *ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 6/2022, 1264.

[2] Si vedano, *ex multis*, le sentenze n. 181/2015, n. 40/2014, n. 213/2008, n. 244/1995, n. 226/1976. Per un'ampia ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia dalle origini, si veda F.

Sucameli, *Il giudizio di parificazione nel rendiconto delle Regioni*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2022, 1236 ss.

[3] Cfr. punto 2 cons. dir.

[4] Cfr. punto 2 cons. dir.

[5] Che avevano indotto taluni Autori ad assimilare la fattispecie all'ambito della c.d. volontaria giurisdizione, per la mancanza di una lite vera e propria e per lo svolgimento nella circostanza, da parte del giudice, di una funzione che si sostanzia nella cura di un interesse. Approfondisce la questione F. Sucameli, *La dottrina dei controlli tra Costituzione rigida e flessibile: l'attualità del pensiero di Serio Galeotti*, in B. Pezzini (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale. Atti del Convegno e della call for paper. Bergamo, 15 dicembre 2022*, Torino, 2024, 271, nota 110.

[6] S. Foà, A. Chiarella, Audiatur et altera pars: *"giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica. Commento alla sentenza n. 4 /2024 delle ss.rr. giurisdizionali in speciale composizione della Corte dei conti*, in questa Rivista, 2/2024, 28 ss.

[7] Si veda, sul punto, G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte dei conti*, quad. 2/2022, 64.

[8] Sul punto, S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 27, parla di «rappresentanza istituzionale».

[9] Corsivo aggiunto.

[10] Ma questa forma di legittimazione democratica è ribadita, in qualche modo, anche nel vincolo di soggezione del giudice alla legge di cui al comma seguente, essendo comunque la legge da intendersi quale sublimazione della volontà generale, pur con tutti i correttivi previsti dal modello vigente di Stato costituzionale.

[11] Nell'accezione intesa in C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 608-609, ripresa anche in A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 1984, 545.

[12] In questi termini, S. Foà, A. Chiarella, cit., 31.

[13] Cfr. F. Sucameli, *Il bene pubblico bilancio come concetto*, in *Diritto costituzionale*, 2/2024, 129 ss.; C.A. Ciaralli, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018; M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico: Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Firenze, 2017.

[14] A partire dalla sentenza C. cost. n. 184/2016 è divenuta un'affermazione costante da parte del Giudice delle leggi.

[15] Cfr., sul punto, G. Rivosecchi, Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, cit., 1270.

[16] Per la letteratura, amplissima, sul tema, si rinvia, *ex plurimis*, indicandoli solo a titolo meramente orientativo, a R. Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*. *Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre 1986*, Milano, 1989, 15 ss.; R. Laschena, A. Pajno, *Trasparenza e riservatezza nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 5 ss; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI agg., Roma, 1995; G. Abbamonte, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in Aa.Vv., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 21-23 settembre 1989*, Milano, 1991, 13 ss.; A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994, 101 ss.; R. Chieppa, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.; E. Cannada Bartoli, *A proposito di tutela della riservatezza e trasparenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 725 ss; F. Trimarchi Banfi, *In tema di trasparenza amministrativa e di diritto alla riservatezza*, in *Studi in onore di Elio Casetta*, I, Napoli, 2001, 343 ss.; M.P. Chiti, G. Palma (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006.

[17] Così A. Di Giovine, *Note sulla nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1968, IV, col. 166.

[18] Su queste profonde differenze, si veda M. Di Lullo, *Contributo allo studio delle funzioni della Corte dei conti. Verso la tutela delle generazioni future*, Torino, 2024, nonché F. Sucameli, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 36/2020.

[19] Sul punto, vedi S. Foà, A. Chiarella, cit., 34.

[20] Ivi, 36.

[21] Cfr. C. cost., sent. n. 192/2012 e n. 274/2017.

[22] Sul punto, vedi S. Foà, A. Chiarella, cit., 37.

[23] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 4/2024, punto 7.2.

[24] F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione nel rendiconto delle Regioni*, cit., 1238, nota 35, richiamando autorevole dottrina (Allegretti, Cassese, Giannini, Sandulli, in ordine alfabetico), distingue tra terzietà e neutralità, a seconda rispettivamente che vi sia una lite in senso tecnico o meno.

[25] Ivi, 1213 ss.

[26] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 4/2024, punto 8.

[27] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 4/2024, punto 9.

[28] Sulla definitività delle loro decisioni, cfr. Cass., SS.UU. civ., sent. n. 22645/2016.

[29] Da intendersi in questa sede come sintesi dei requisiti di chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza (cfr., sul punto, C. cost., sent. n. 49/2018, punto 3.4. cons. dir.).

[30] Il concetto di certezza del diritto, peraltro, ha conosciuto una nuova consacrazione nel dibattito dottrinale dopo decenni di un perlomeno relativo appannamento, anche grazie alla pubblicazione, da ultimo, dell'illuminante volume di M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

[31] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 3.1.

[32] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 3.4.3.

[33] Cfr. C. cost., sent. n. 375/1996.

[34] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 3.6.1.

[35] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 4/2024, punto 14.

[36] Cfr. C. cost., sent. n. 72/2012.

[37] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 4/2024, punto 17.1. Cfr. anche C. cost., sent. n. 244/2022 e Corte conti, sez. riun. spec. comp., sent. n. 20/2021.

[38] Cfr. C. cost., sent. n. 244/2020, punto 2.2.1 cons. dir. Per alcune riflessioni sugli effetti del giudicato contabile, cfr. P.I. D'Andrea, *Parificazione dei bilanci regionali e giudizio di costituzionalità: un equilibrio ancora da definire. Nota a C. cost. sent. n. 184/2022*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022.

[39] Si veda, sul punto, F. Cordero, *Giudizio* (voce), in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, Torino, 1975, 881 ss.

[40] Cfr. F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione nel rendiconto delle Regioni*, cit., 1202.

[41] Il riferimento è a N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016. Si veda, sul punto, anche A. Lucarelli, *Modelli giuridici di incalcolabilità del diritto*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certezza del diritto. Atti del Convegno di Brescia del 24 novembre 2017*, Napoli, 2018, 123 ss.

[42] Cfr. C. cost., sent. n. 184/2022 e n. 39/2024.

[43] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 5.9.1., dove si chiarisce che l'espressione fa riferimento solo alla valutazione dei risultati della verificazione.

[44] Cfr., sul tema, G. Menegus, «Ceci ce n'est pas une pipe», *ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione*, in*questa Rivista*, 1/2022; G. Rivosecchi, Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, cit.; M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in questa Rivista, 1/2021, 46 ss.

[45] Nozione da preferire, per quanto sopra osservato, rispetto a quella di parte in senso tecnico-processuale.

[46] Sulla nozione di contraddittorio si veda Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 6.3., nella parte in cui si chiarisce che va inteso quale confronto costante tra collegio di controllo, terzo ed imparziale, e soggetto controllato.

[47] Cfr. C. cost., sent. n. 89/2017.

[48] Si vedano, ad es., i rilievi critici già espressi da S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, 338 ss.

[49] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 34/2024, punto 6.2.

[50] Sul ruolo fondamentale della Corte dei conti di organo posto al servizio (anche) dello Stato-comunità e garante imparziale della corretta gestione delle risorse pubbliche, si vedano, *ex multis*, C. cost., sent. n. 132/2024, punto 6.2. cons. dir.; sent. n. 80/2017; sent. n. 40/2014.

[51] Cfr. C. cost., sent. n. 184/2022, punto 3.1. cons. dir.

[52] Cfr., sul punto, G. Rivosecchi, Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, cit., 1267.

[53] Che viene identificata con una sorta di "blocco normativo" nel quale legalità comunitaria, costituzionale e ordinaria si trovano indissolubilmente intrecciate tra loro (cfr. sent. n. 274/2017, punto 4 cons. dir.; sent. n. 227/2019, punto 2 cons. dir.; sent. n. 244/2020, punti 5.1.2. e 5.4.1. cons. dir.). Così, M. Cecchetti, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull'autonomia degli enti controllati*, in *Federalismi.it*, 28/2022.

[54] Si veda, sul punto, F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, 2022, 106 ss. sul principio del c.d. parallelismo tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, sul quale si veda anche C. cost., sent. n. 18/2019.

[55] Cfr. C. cost., sent. n. 184/2022, punto 5.2. cons. dir.

[56] Cfr. Corte conti, sez. riun. giur., sent. n. 27/2014 e n. 38/2014, ove si afferma che decisione e relazione svolgono «unitariamente quella funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo cui il giudizio di parifica è preordinato», sebbene, come osservato ampiamente in questa sede, le due fasi presentino profili distinti, rivestendo nature giuridiche diverse.

[57] Cfr. C. cost., sent. n. 184/2022, punto 5.2. cons. dir.

[58] Cfr. F. Sucameli, *Il bene pubblico bilancio come concetto*, cit., 137: «Il bilancio, dunque, non è un atto o un'attività, ma un ciclo (cfr. SS.RR., sentenze nn. 18 e 17 del 2020, ma anche n. 23/2019). Sul bilancio come "processo" ciclico in più fasi, cfr. altre sì art. 2, lett. g), Direttiva 85 /201 l /UE». Come rivela la giurisprudenza citata, l'oggetto del giudizio non è rappresentato dalla delibera di giunta che

approva il progetto di rendiconto o dalla legge che lo approva, bensì, dal bilancio in quanto sistema di informazioni, sintetizzato attraverso i suoi indicatori sintetici (i saldi).

[59] G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 52, parla di effetto conformativo "indiretto" nel senso di impegnare l'amministrazione a porre rimedio alle situazioni di irregolarità accertate in sede di assestamento e a provvedere adeguatamente per assicurare il rispetto della copertura.

[60] F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione nel rendiconto delle Regioni*, cit., 1207, opportunamente osserva che, nell'attuale contesto normativo e giurisprudenziale, «le funzioni della Corte finiscono per essere rivitalizzate e riscoprire la loro vocazione originaria».

[61] Cfr. punto 6.2. cons. dir.

[62] Su cui di recente si sofferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024.

[63] Di questo avviso G. Rivosecchi, Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, cit., 1307. Si veda, sul punto, anche M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 46 ss.

[64] Su quest'idea, si rinvia a L. Longhi, *La democrazia giurisdizionale*, Napoli, 2021, *passim*.

[65] Si vedano le considerazioni di F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, cit., 112, ove si parla di «organo di "garanzia" costituzionale». Già, S. Buscema, cit., 217, evidenziava che, per le attribuzioni giurisdizionali, la Corte dei conti, in quanto magistratura, si viene a trovare in una posizione di istituzionale indipendenza sia dal Governo che dal Parlamento.

[66] F. Sucameli, *La dottrina dei controlli tra Costituzione rigida e flessibile: l'attualità del pensiero di Serio Galeotti*, cit., 276, osserva che la giurisdizione, per natura intrinseca, funge da "contro-misura" all'azione in corso o già terminata da parte di altri soggetti dell'ordinamento, pubblica amministrazione compresa, per il ripristino della legalità.

[67] In questi termini, F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, cit., 173 ss. G. Guida, *Giudizio di parifica del rendiconto regionale: la Corte Costituzionale ribadisce la necessità di un giudizio sulla correttezza dei saldi*, in questa Rivista, 2022, parla del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio come dell'«architrave della legalità costituzionale-finanziaria».

[68] S. Buscema, cit., 219, evidenziava il ruolo di «cerniera dell'ordinamento giuridico» svolto dalla giurisdizione contabile.