

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 1 - 2022**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**Comitato Scientifico**

<i>Vincenzo</i>	<i>Barba</i>
<i>Monica</i>	<i>Bergo</i>
<i>Chiara</i>	<i>Bergonzini</i>
<i>Gianluigi</i>	<i>Bizioli</i>
<i>Guido</i>	<i>Calabresi</i>
<i>Ignacio</i>	<i>Calatyud Prats</i>
<i>Francesco</i>	<i>Capalbo</i>
<i>Elisa</i>	<i>Cavasino</i>
<i>Aldo</i>	<i>Carosi</i>
<i>Ines</i>	<i>Ciulli</i>
<i>Carlo</i>	<i>Colapietro</i>
<i>Giovanna</i>	<i>Colombini</i>
<i>Barbara</i>	<i>Cortese</i>
<i>Giacomo</i>	<i>D'Angelo</i>
<i>Marcello</i>	<i>Degni</i>
<i>Francesco</i>	<i>Fimmanò</i>
<i>Massimo</i>	<i>Luciani</i>
<i>Nicola</i>	<i>Lupo</i>
<i>Vanessa</i>	<i>Manzetti</i>
<i>Simone</i>	<i>Mezzacapo</i>
<i>Vittorio</i>	<i>Occorsio</i>
<i>Giuseppe</i>	<i>Palmisano</i>
<i>Barbara</i>	<i>Pezzini</i>
<i>Eugenio</i>	<i>Picozza</i>
<i>Guido</i>	<i>Rivosecchi</i>
<i>Antonio</i>	<i>Saitta</i>
<i>Gino</i>	<i>Scaccia</i>
<i>Vincenzo</i>	<i>Sforza</i>
<i>Riccardo</i>	<i>Ursi</i>
<i>Giuseppe</i>	<i>Verde</i>

**Direttore Responsabile**

*Laura d'Ambrosio*

**Vice Direttore**

*Francesco Sucameli*

**Responsabili di redazione**

*Giovanni Guida*

*Francesca Dimita*

**La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconomi.it](http://www.dirittoeconomi.it)**

**Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018  
CODICE ISSN: 2612-4912**

**Rivista di CLASSE A AREA 12 (Scienze giuridiche) e Scientificità AREA 13 (scienze statistiche ed economiche)**

**INDICE**

*Editoriale di Giuseppe Verde* ..... p. 4

DOTTRINA

Giacinto Della Cananea *La cassazione, i derivati e gli enti pubblici: verso una giurisprudenza costante* .....p.10

Camilla Buzzacchi *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?* .....p.17

Maria Cristina Razzano *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile* .....p.30

Chiara Bergonzini *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021* .....p.64

Maria Alessandra Sandulli *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria* .....p.82

Monica Bergo e Marcello Cecchetti *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti* .....p.95

Giacomo Menegus *"Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione* .....p.122

Vanessa Manzetti *Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato* .....p.136

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

*Rubrica a cura di Giovanna Pistorio* .....p.144

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Leonardo Cinotti *L'indebito oggettivo e l'indebito contrattuale: un'irrisolta questione storica* .....p.149

Laura d'Ambrosio *Le autonomie locali dall'emergenza sanitaria al PNRR* .....p.159

STORIA DELLA DOTTRINA

*Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno*  
*Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi* .....p.168

# **Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi**

## **Inquadramento e analisi della fase istruttoria<sup>1</sup>**

*Di Maria Alessandra Sandulli*

*Prof. ordinario di Diritto Amministrativo Università di Roma 3*

### **SOMMARIO**

1. Premessa
2. Inquadramento generale
3. La questione della natura della parificazione del Rendiconto generale della Regione.
4. Cenni sull'istruttoria nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione
5. Conclusioni

### **1. Premessa.**

Desidero innanzitutto sinceramente ringraziare la collega e amica prof. Colombini e l'Università di Pisa per avermi invitata a partecipare a questo importante evento in onore del Presidente Aldo Carosi.

Volendo svolgere alcune, pur sintetiche, considerazioni sul pensiero e sul ruolo, altamente significativo, di Aldo Carosi, come giudice costituzionale e come studioso degli istituti giuridici che attengono al diritto del bilancio nella sua più ampia accezione, ho pensato di concentrare l'attenzione sull'istituto della parificazione del rendiconto generale, già previsto per lo Stato (R.D. n. 1214 del 1934) e per alcune Regioni a Statuto speciale, ed esteso nel 2012 anche alle Regioni a statuto ordinario<sup>2</sup>.

Nel corso del tempo, gli istituti giuridici della contabilità pubblica hanno progressivamente assunto contenuti nuovi, in primo luogo, per l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che dedica alla materia della finanza e della contabilità pubblica diversi articoli (art. 81, 100 e 103 cost), e, in secondo luogo, per la dimensione europea in cui "il diritto del bilancio" si è venuto, oggi, a collocare, dimensione che ha comportato, tra i tanti cambiamenti, la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico per tutte le amministrazioni pubbliche (legge cost. n.1 del 2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.).

Il richiamato processo evolutivo della finanza pubblica, supportato anche da una legislazione (per tutti il d.l. n.174 del 2012) che ha interessato significativamente anche gli istituti a presidio dei bilanci degli enti territoriali, ovviamente non poteva non toccare anche la parifica dei rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario, sia sul versante procedurale, che sul versante sostanziale, tant'è che i due menzionati principi costituzionali (equilibrio e sostenibilità del debito) hanno concorso in maniera decisiva a modificarne il procedimento, determinando l'ampliamento dell'oggetto e dei parametri della valutazione.

Anche in forza di una significativa giurisprudenza costituzionale in *magna pars* dovuta al contributo del giudice Carosi, la parificazione dei rendiconti si è evoluta rispetto all'antico modello

---

<sup>1</sup> Il saggio riprende l'intervento al Convegno per la presentazione degli Scritti in Onore di Aldo Carosi, Università di Pisa 20 maggio 2022

<sup>2</sup> La bibliografia sul tema è molto ampia. Per un inquadramento generale, cfr. F. SUCAMELI, "Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni", in AA.VV., "La Corte dei conti, responsabilità, contabilità, controllo", Milano, Giuffrè 2022; D. CENTRONE, "Il giudizio di parificazione dei rendiconti delle regioni", pubblicato sul volume "Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti", a cura di V. TENORE E A., NAPOLI, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020; V. CAROLI – S. FORNACIARI, "Studio sull'effettività del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: norme, prassi e dati quantitativi a confronto", in *Bilancio-Comunità-Persona*, n. 1/2020; G. RIVOSECCHI, "La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale", in *Federalismi* 2019; e *ivi* ulteriori richiami.

del “*mero controllo formale di scritture contabili*”, per assumere i connotati di un assai più complesso e articolato “*controllo sostanziale*”, finalizzato a verificare e garantire l’equilibrio di bilancio e la corretta determinazione dei risultati di amministrazione alla luce di parametri giuridico-normativi<sup>3</sup>. Con l’obiettivo ultimo – alla luce del quadro concettuale elaborato dal Giudice delle leggi – di trascendere il dato meramente finanziario, per consentire una valutazione obiettiva e trasparente dell’operato degli organi di governo in termini di responsabilità politica degli eletti davanti agli elettori<sup>4</sup>, poiché il rendiconto, attribuendo, come sottolinea Carosi, certezza giuridica ai conti e assicurando trasparenza e sincerità delle scritture contabili, consente di verificare come sono state utilizzate le risorse rispetto ai programmi e agli impegni assunti dagli amministratori pubblici.

## 2. Inquadramento generale.

Si è già ricordato che nel 2012 il legislatore ha esteso alle Regioni a statuto ordinario l’istituto della parificazione del rendiconto generale. Nel dettaglio, ai sensi dell’art. 1, co. 5, del d.l. n. 174/2012, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti adotta la decisione di parifica ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934, cui è allegata una relazione nella quale sono formulate “*osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione*” e sono proposte “*le misure di correzione e gli interventi di riforma [ritenuti] necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa*”.

In base al regime ordinario previsto all’art. 18, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011, le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell’anno successivo, con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, per consentire la relativa parifica.

L’attività di parifica si sostanzia in un accertamento di tipo dicotomico (regolare/irregolare) che acquisisce stabilità e definitività<sup>5</sup> giuridica, producendo due effetti. Da un lato, la stabilizzazione degli accertamenti giuridico-contabili effettuati, e dall’altro lato, un effetto conformativo, che può essere tanto positivo (nel senso che impegna l’Amministrazione a porre rimedio a tutte le situazioni di irregolarità che il rendiconto ha accertato), quanto negativo (divieto di reiterare prassi contabili la cui legittimità, in forza dell’accertamento effettuato, non risulta regolare)<sup>6</sup>.

Come sopra evidenziato, anche sulla base di alcuni importanti approdi della giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parificazione è stato oggetto, nel tempo, di un processo interpretativo che ha portato, progressivamente, ad ampliarne il contenuto<sup>7</sup>.

La parificazione assurge a sede privilegiata del controllo di legittimità-regolarità finanziaria dei titoli di spesa e di pagamento entro la cornice dei saldi di bilancio, che grazie al contributo del giudice Carosi, vanno letti in funzione dell’equilibrio di bilancio in senso dinamico, anche per la ragione che ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione e delle risultanze economiche e patrimoniali “*si riverbera a cascata sugli esercizi successivi*”.

---

<sup>3</sup> M. CECCHETTI, “*L’insopprimibile esigenza di una disciplina processuale per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*”, in *Bilancio-Comunità-Persona*, n. 1/2021. Cfr. Corte costituzionale nn. 244/1995 e 138/2019, che hanno precisato che: “*compito della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*”.

<sup>4</sup> M. CECCHETTI, op. cit.

<sup>5</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 18/2019, che ha precisato che l’accertamento contenuto nella delibera di parifica fa stato nei confronti delle parti una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento innanzi alle SS.RR. in SG in speciale composizione.

<sup>6</sup> D. CENTRONE, op. cit.

<sup>7</sup> Cfr. D. CENTRONE, op. cit.: “*il rendiconto non è più considerato solo il conto generale da rendere al termine dell’esercizio, del quale si richiede il confronto con la contabilità analitica sottostante, ma anche lo strumento sintetico di evidenziazione degli equilibri, anche prospettici di bilancio*”. Negli stessi termini G. RIVOSCHI, op. cit., “*La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*”.

Sono illuminanti al riguardo sono le sentenze n. 49 del 2018 e n. 4 del 2020 (redattore Carosi), nelle quali la Corte costituzionale ha delineato puntualmente l'ambito e la portata del giudizio di parificazione, indicando gli elementi che devono essere contenuti nella legge di approvazione del rendiconto quale necessario presupposto dell'espletamento del procedimento di parifica.

Tali puntualizzazioni hanno avuto il merito di aver fatto chiarezza sulla distinzione tra la decisione di parifica e la relazione allegata.

Infatti, come recentemente evidenziato dalle SS.RR. in SG in speciale composizione<sup>8</sup>, mentre la decisione di parifica deve esporre ed argomentare *“in via autosufficiente”*, sia pure sinteticamente, le ragioni di fatto e di diritto alla base dei riscontri effettuati, la *“relazione”* assolve ad *“una funzione di referto, volta ad informare l'assemblea legislativa e la collettività amministrata in merito alla «sana gestione finanziaria» dell'esercizio, avendo riguardo, in particolare, al «grado di conseguimento» degli obiettivi programmati”*. Pertanto, parifica e relazione *“seppur ontologicamente distinti, sono collegati dal comune fine di rendere un'informazione completa in merito allo «stato» di legalità del ciclo di bilancio ad una certa (decisione) ed all'«andamento» della gestione dell'esercizio (relazione). Tale nesso di collegamento, lascia impregiudicata la loro diversa essenza e funzione”*. All'esito del giudizio di parifica, l'accertamento compiuto dalla Corte dei conti potrebbe peraltro determinare la necessità, da parte della Regione, di modificare/integrare il medesimo rendiconto o di adeguare la gestione contabile programmata nel bilancio di previsione in esercizio o nel successivo rendiconto. Ferma restando la richiamata possibilità di impugnazione della decisione di parifica, quello che emerge dalle sentenze redatte da Aldo Carosi è l'esigenza di assicurare adeguate garanzie *“processuali”*, quali l'effettiva posizione di parità tra regione e pubblico ministero contabile, adeguate garanzie per entrambe le parti pubbliche nella fase istruttoria e dibattimentale, rispetto del principio del contraddittorio secondo le regole del giusto processo di cui all'art.111 Cost., a tutela sia degli enti sub-statali controllati, sia degli interessi finanziari *adespoti* alla corretta rappresentazione e gestione del bilancio garantiti dal pubblico ministero contabile, al fine di assicurare pienamente il principio di legalità costituzionale-finanziaria.

Merita a tale proposito evidenziare che, come rimarcato dalle SS.RR. in SG in speciale composizione nella citata sentenza n 7/2022, la Corte costituzionale ha precisato che l'attività di riscontro alla base della parifica consiste nel raffrontare *“i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (...) risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo”*<sup>9</sup>, sottolineando che gli esiti dell'indicata attività sono contenuti in una decisione di parifica *“equiparabile negli effetti e, quindi, nella forma e nella sostanza, ad una sentenza”*, atteso che, secondo la medesima giurisprudenza costituzionale, la parifica della Corte dei conti *“è sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo”*<sup>10</sup>.

L'evoluzione procedurale e giurisprudenziale della parifica dei rendiconti regionali ha portato nella prassi, a moltiplicare le tipologie delle decisioni di parificazione e dei relativi dispositivi, distinguendo, anche in assenza di indicazioni normative, tra: *i)* decisioni di *“parifica integrale”*, che accertano la piena regolarità delle poste rendicontate, in punto di conformità sia alle sottostanti scritture contabili, che alle norme che presidiano l'equilibrio di bilancio della singola Regione o il coordinamento della finanza pubblica complessiva; *ii)* decisioni di *“parifica parziale”*,

<sup>8</sup> Sent. n. 7 del 2022.

<sup>9</sup> La sentenza richiama le sentenze Corte costituzionale n. 226/1976 (riguardo al raffronto tra gli atti e i fatti alle leggi che li concernono), e, più di recente, nn. 89/2017 e nn. 215, 235 e 247 del 2021.

<sup>10</sup> Richiamo testuale della sentenza n. 7: cfr., *ex multis*, le sentenze nn. 181/2015 e 89/2017.

statisticamente più frequenti, con le quali la Corte accerta l'irregolarità ad alcune poste del rendiconto, puntualmente individuate. In questi casi, l'accertamento potrebbe determinare la necessità, da parte della Regione, di modificare/integrare il rendiconto o di adeguare la gestione contabile programmata nel bilancio di previsione in esercizio o nel successivo rendiconto; *iii*) decisioni di “*parifica con riserva*”, in cui la Corte invita la Regione ad adeguare una censurata prassi contabile alla legge, indicando, magari, anche i criteri cui deve uniformarsi, pena il rischio di incorrere, in futuro, in una “*non parifica*”; *iv*) decisioni di “*non parifica tecnica*”. Emerge così l'arricchimento delle tecniche decisorie in caso di accertamento di irregolarità non direttamente afferenti al rendiconto consuntivo (oggetto del giudizio), ma ai documenti contabili presupposti, che tuttavia, in quanto approvati in violazione del precetto costituzionale di copertura della spesa, impongono di sollevare, in sede di giudizio di parificazione, questione di legittimità costituzionale<sup>11</sup>; come pure di consentire la tutela giurisdizionale dei soggetti i cui interessi siano stati lesi, attraverso l'impugnazione delle decisioni di parifica innanzi alle SS. RR. in SG in speciale composizione, che giudicano in unico grado, posto che il procedimento di parificazione del rendiconto generale (sia esso dello Stato, delle autonomie speciali o delle Regioni a statuto ordinario) è assistito dalle garanzie sostanziali e procedurali della giurisdizione contenziosa<sup>12</sup>. La Corte costituzionale ha rilevato che il fine di tale gravame è “*la tutela dell'interesse oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*”<sup>13</sup>, da conseguire mediante la verifica della correttezza dei riscontri, e delle correlate valutazioni, operati dalla competente Sezione regionale sul rendiconto e sul relativo risultato di amministrazione. Il giudizio innanzi alle SS.RR. costituirebbe quindi una sorta di “*revisio prioris instantiae*”, che mantiene inalterate e anzi conferma la diversa natura delle attribuzioni in sede di controllo e in sede giurisdizionale intestate alla Corte dei conti, essendo finalizzato soltanto a verificare la conformità all'ordinamento della decisione di parifica, all'unico scopo di determinarne la conferma o l'annullamento<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> D. CENTRONE, op. cit.

<sup>12</sup> Il gravame è previsto dall'art. 11, co. 6, c.g.c.. La giurisprudenza ha delineato i presupposti per la proposizione del ricorso e i confini del giudizio. Al riguardo, è stato innanzitutto precisato che la proponibilità dell'azione è subordinata a un doppio presupposto: una condizione di tipo “*soggettivo*”, in quanto il giudizio deve essere attivato da un soggetto che lamenta l'intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge, per il quale è legittimato ad agire; e una di tipo “*oggettivo*”, consistente nell'impugnazione di una pronuncia di accertamento emessa da una Sezione regionale di controllo. Quanto all'ambito cognitivo, è stato individuato un “*doppio perimetro*”: il primo è costituito dall'oggetto concreto della decisione, mentre il secondo è dato dalle doglianze a base oggetto del ricorso che, a loro volta, delimitano le questioni oggetto di “*verifica e validazione*” da parte delle SS.RR.

<sup>13</sup> Cfr. sentenze nn. 89/2017, 196/2018 e 189/2020.

<sup>14</sup> Sulla natura degli accertamenti valutativi che le SS.RR. in SG in speciale composizione possono compiere nei giudizi concernenti le delibere di parifica dei rendiconti regionali, si v. la sentenza n. 1/2019 che richiama le sentenze 44/2017 e 27/2014, le quali hanno precisato che nell'ambito dei giudizi sulla parificazione dei rendiconti delle Regioni, le SS.RR. non sono chiamate a compiere alcun accertamento valutativo, riservato alla competenza della Sezione regionale di controllo, “*ma soltanto a verificare se l'accertamento compiuto è conforme alle disposizioni normative vigenti. In particolare questo giudice è chiamato a verificare la corretta applicazione del d.lvo. 23 giugno 2011, n.118 e dei relativi principi contabili, come modificati dal d.m. 4 agosto 2016, la cui natura normativa discende dall'essere “parte integrante” del d.lvo. 118/2011, come disposto dall'art. 3, c.1, dello stesso. Questa verifica sulla legittimità delle valutazioni operate in sede di controllo costituisce il nucleo della giustiziabilità di tutte le delibere emesse dalle sezioni regionali di controllo e non si pone in contrasto con i precedenti giurisprudenziali di queste Sezioni riunite che hanno riconosciuto la giurisdizione sulle delibere di parificazione dei rendiconti regionali. Le sentenze n. 44/2017 e n. 27/2014 hanno precisato, infatti, che il giudizio innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione costituisce una sorta di revisio prioris instantiae del tutto peculiare riconosciuta a questo Organo giurisdizionale (sentenze n. 2/2013/EL e n. 11/2014/EL) attuata lasciando in ogni caso ferma la diversa natura delle diverse attribuzioni in sede di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti, sicché, nel caso di specie, la revisio è finalizzata soltanto a verificare la conformità rispetto all'ordinamento della deliberazione emessa all'esito del giudizio di parifica, e al solo fine di determinarne la conferma o l'annullamento”.*

### 3. La questione della natura della parificazione del Rendiconto generale della Regione.

La questione della natura e della portata della parifica ha assunto massima attualità per effetto delle plurime e articolate vicende che hanno interessato la parifica del Rendiconto 2019 della Regione siciliana, approvato dalla Giunta il 4 marzo 2021, scatenando la proposizione di ricorsi per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale e per motivi inerenti alla giurisdizione dinanzi alla Corte di Cassazione avverso le pronunce assunte dalle SSRR in SG speciale composizione sulla decisione di parifica, che hanno a loro volta investito la Consulta di questioni di legittimità costituzionale della l. r. 3/16, sospendendo nelle more il giudizio sulla parifica<sup>15</sup>.

Nell'ambito di tali vicende, le SS.RR. di controllo, investite dal Presidente della Corte dei conti della soluzione di una serie di quesiti sollevati dalle SS. RR. per la Regione siciliana, hanno infatti recentemente affrontato -con delibera n. 5 del 14 aprile 2022- la questione della natura del giudizio di parificazione. Con ordinanza n. 1/2022 del 22 febbraio 2022, le SS.RR. siciliane, a fronte delle problematiche sorte dall'intreccio procedimentale e processuale creatosi sul riferito Rendiconto, avevano invero richiesto un intervento nomofilattico delle SS.RR. in sede di controllo o della Sezione delle Autonomie su tre quesiti. In particolare, con il primo quesito si chiedeva se al giudizio di parificazione siano applicabili le disposizioni sui giudizi di conto e se, in caso affermativo, tale applicazione sia integrale o parziale; e ancora, nel caso di applicazione integrale, quali disposizioni

---

<sup>15</sup> La vicenda, alquanto complessa, ha preso avvio con il ricorso alle SS.RR. in SG in speciale composizione proposto dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana contro la decisione (ancorché parziale) di parifica di tale Rendiconto assunta dalle SS.RR. per la stessa Regione.

Nelle more del giudizio, la Regione ha approvato (con la legge n. 26 del 30 settembre 2021) il medesimo Rendiconto, che accoglieva e recepiva le osservazioni formulate dalla SS. RR. siciliane.

La stessa Regione ha peraltro impugnato, con ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, il dispositivo (del 7 ottobre 2021), con il quale le SS.RR. in SG in speciale composizione avevano: *i*) accertato la necessità di rideterminazione in aumento del Fondo crediti di dubbia esigibilità; *ii*) sollevato, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. n. 3/2016, in quanto idonea a consentire di distogliere risorse finanziarie dal Fondo sanitario per destinarle al pagamento di un debito contratto con lo Stato, e, conseguentemente, *iii*) sospeso il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati. In particolare, ad avviso della Regione, l'impugnata pronuncia delle SS.RR. avrebbe *“leso le attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione Siciliana e nella specie l'autonomia e l'esercizio delle prerogative dell'Assemblea regionale siciliana (ARS), non arrestando la procedibilità del giudizio di appello a seguito della promulgazione della legge regionale n. 26 del 2021, di approvazione del Rendiconto 2019, in violazione alle disposizioni di cui all'art. 100 del codice di procedura civile e dall'art. 150 del regio decreto n. 827/1924, ed in assoluta controtendenza con la consolidata giurisprudenza nella materia che ha sempre riconosciuto la funzione ausiliaria nel giudizio di parifica del rendiconto della Corte dei conti e l'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo”*.

La Regione ha poi approvato, con la l. 26 novembre 2021, n. 30, l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023, con il quale, tra l'altro, adeguava le previsioni contabili alle risultanze del suddetto Rendiconto 2019. La Procura generale della Corte dei conti si è costituita nel richiamato giudizio per conflitto di attribuzione, eccependone l'inammissibilità in quanto le contestazioni mosse riguarderebbero, più propriamente, la *“provvista di giurisdizione”* della Corte dei conti, e che, di conseguenza, tale questione avrebbe dovuto essere prospettata innanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 111, co. 8, Cost.. Il 7 dicembre 2021 le SS.RR. in SG in speciale composizione hanno poi depositato il testo della sentenza (n. 20/2021), recante le motivazioni di cui al richiamato dispositivo del 7 ottobre. Merita al riguardo precisare che nel giudizio definito con tale sentenza, tanto la Regione, quanto la Procura, avevano rappresentato la sopravvenuta carenza di interesse ad agire, in ragione dell'intervenuta approvazione – con la citata l.r. n. 26/2021 - del Rendiconto generale 2019, ciò che avrebbe reso irrilevante la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. 3/2016. La Regione ha conseguentemente reagito anche alla citata sentenza n. 20/2021, proponendo un ulteriore ricorso per conflitto di attribuzione, per le medesime ragioni poste a base del ricorso avverso il relativo dispositivo. Con successivi ricorsi, la stessa Regione (il 9 febbraio 2022) e la Procura (il 21 febbraio 2022: cfr. Servizio Bilancio ARS – Documento n. 2/2022) hanno peraltro impugnato la sentenza anche dinanzi alla Corte di Cassazione per motivi inerenti la giurisdizione. Nel frattempo, con ordinanza n. 1/2022, le SS.RR. in SG in speciale composizione, facendo seguito a quanto disposto con la sentenza n. 20/2021, hanno rimesso alla Consulta la questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 3 del 2016 [quella di cui la Regione e la Procura avevano eccepito la sopravvenuta irrilevanza per effetto della l. r. 26/21].



codicistiche siano applicabili ai poteri istruttori del Giudice e del Pubblico Ministero. Con il secondo quesito, si chiedeva di precisare se tra le norme codicistiche applicabili al giudizio di parifica rientrasse anche l'art. 106, relativo alla sospensione necessaria del processo. Con il terzo e ultimo quesito, infine, si chiedeva se la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzioni da parte della Regione integrasse un'ipotesi di sospensione necessaria.

Le SS.RR. in sede di controllo si sono espresse sui richiamati quesiti con la citata delibera n. 5 del 14 aprile 2022, che, all'esito di un'approfondita analisi dell'istituto del giudizio di parificazione, ha enunciato il principio di diritto secondo cui: *“La parificazione del rendiconto generale ha natura di controllo, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nei termini precisati in motivazione ed è disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214”*.

L'analisi prende le mosse dall'affermazione, contenuta nell'indicata ordinanza di rimessione, secondo cui sussisterebbe un contrasto tra l'orientamento degli Organi nomofilattici della Corte dei conti che hanno valorizzato la natura sostanziale del controllo propria del giudizio di parificazione - fatta salva l'applicazione meramente formale delle *“norme generali”* sui giudizi contabili<sup>16</sup>- e quanto invece dichiarato dalle SS.RR. in SG in speciale composizione nella sentenza n. 20/2021 (resa sull'impugnazione della decisione di parifica del Rendiconto regionale siciliano del 2019 e a sua volta impugnata dinanzi alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione e dinanzi alla Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione)<sup>17</sup> riguardo all'applicazione delle norme sul giudizio di conto, nell'ottica di una lettura *“giurisdizionale”* del giudizio di parificazione dinanzi alle Sezioni regionali di controllo.

Quanto al primo orientamento, la delibera riporta che l'ordinanza di remissione ricorda come le principali deliberazioni interpretative e di orientamento hanno ricondotto il giudizio di parificazione nell'ambito della *“funzione ausiliaria di controllo”* (ex art. 3, co. 4, e ss. della l. n. 20/1994) rispetto all'organo legislativo, nonostante la circostanza che la delibera, atto conclusivo del procedimento di parifica, sia resa, ai sensi dell'art. 40 del R.D. n. 1214/1934, nelle formalità della giurisdizione contenziosa<sup>18</sup>. In tale prospettiva, l'ordinanza richiamava l'orientamento delle SS.RR. in sede di controllo sulla natura *“ibrida”* del giudizio di parifica, rilevandone la coerenza con la posizione espressa dalle SU della Corte di Cassazione, che hanno affermato la natura *“non giurisdizionale né di atto amministrativo della delibera che conclude il giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”* (sentenze nn. 2307/2014 e 22645/2016), e dalle SS.RR. in SG in speciale composizione, che nella sentenza n. 44/2017, facendo propri i principi già espressi nella deliberazione 7/2013 delle SS. RR. in sede di controllo, hanno ribadito che *“il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti. La natura sostanziale di controllo non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose”*.

Inoltre, la delibera n. 5/22 riporta che, sempre ad avviso delle SS.RR. della Regione Siciliana, anche la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto la peculiare natura del giudizio di parificazione. In questa prospettiva è stata dapprima richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 72/2012, che ha puntualizzato che la pronuncia avente ad oggetto il rendiconto delle Regioni non si differenzia

<sup>16</sup> Sul punto, si v. la Deliberazione n. 7/2013: *“Il quadro normativo è indubbiamente lacunoso, tenuto conto che nel r.d. 1038/1933, non ci sono regole per il giudizio di parifica, mentre il r.d. n. 1214/1934 prevede un capo a se stante (capo IV), distinto dall'attività di controllo (capo II) e da quello giurisdizionale (capo V). Infatti, le uniche norme applicabili sono quelle relative allo schema generale dei giudizi contabili, nei quali è presente, come parte pubblica il pubblico ministero (art. 72 r.d. n. 1214/1934, art. 18 r.d. n. 1038/1933)”*.

<sup>17</sup> V. nota precedente.

<sup>18</sup> In questa prospettiva sono richiamate: i) la Deliberazione Sezione Autonomie n. 9/2013 *“Prime Linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174”*; ii) la Deliberazione delle SS.RR. in sede di controllo n. 7/2013, relativa a specifici profili procedurali del giudizio di parifica; iii) la Deliberazione della Sezione Autonomie n. 14/2014 *“Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione”*).

dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato, ed è stato poi ricordato come *“il Giudice delle leggi, consapevole del carattere eterogeneo e composito dell’istituto, avrebbe definito espressamente la parifica come “procedimento”, con ciò ribadendo che non si tratterebbe di procedimento giurisdizionale in senso stretto”*. Da ultimo, l’ordinanza ha osservato come la stessa Consulta, con la sentenza n. 89/2017, avrebbe, sì, valorizzato la natura giurisdizionale del giudizio di parifica, ma ai limitati fini della legittimazione a sollevare, in detta sede, questioni di costituzionalità.

La delibera n. 5/22 evidenzia peraltro che l’ordinanza richiamava anche l’opposto orientamento, tendente a valorizzare la *“natura giurisdizionale”* del giudizio di parificazione e a propugnare l’applicazione delle norme sul giudizio di conto contenute nel Codice di giustizia contabile, condiviso dalle SS.RR. in SG in speciale composizione con la più volte richiamata sentenza n. 20/2021 sulla parificazione del Rendiconto regionale siciliano per l’esercizio 2019. In particolare, l’ordinanza sottolineava che la menzionata sentenza 20/2021 aveva messo in evidenza il fatto che il *“giudizio di parificazione sarebbe un “processo strutturato in unico grado dinanzi a due giudici diversi”* (da un lato la sezione territoriale di controllo, e dall’altro lato, le SS.RR. in SG in speciale composizione), *desumendo, da ciò, l’assimilazione fra la decisione della sezione regionale di controllo sulla parifica e una vera e propria sentenza, sicché andrebbe posta l’instestazione “in nome del popolo italiano” anche alla pronuncia della sezione regionale*. E, ancora, che *“l’esito del giudizio di parificazione non determina la necessità della modificazione della legge di rendiconto eventualmente medio tempore approvata, ma ridonda sugli obblighi di assestamento (C. cost., sent. n. 250/2013) e sulla legittimità delle coperture e degli equilibri dell’esercizio in corso, nel rispetto del principio di continuità del bilancio”*. Aggiungeva poi l’ordinanza che la più volte richiamata sentenza n. 20/2021 aveva inoltre illustrato le ragioni che, secondo le SS. RR. in SG in speciale composizione renderebbero doverosa e inevitabile l’applicazione delle norme sul giudizio di conto (artt. da 145 a 149 del c.g.c.), sottolineando che, in quest’ottica, la sentenza 20/2021 aveva sostenuto la sostanziale *“assimilabilità”* tra il giudizio di conto e il giudizio di parificazione, atteso che anche quest’ultimo è *“connotato dal carattere necessario e officioso (come il giudizio di conto, cfr. C. cost. n. 129/1981, instaurato ciclicamente, ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 118/2011, e obbligatorio), nonché, dalla sua struttura litigiosa (espressa per volontà ordinamentale)”*. Inoltre, aveva ravvisato, sul versante sostanziale, una *“identità di causa petendi e di petitum: la prima consiste nell’adempimento concreto di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge, in relazione alla gestione di risorse pubbliche; il petitum, invece, nel dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione (C. cost. sent. n. 244/2020, punto 2.2.1. in diritto). Oggetto del giudizio è infatti la richiesta di “validazione” del risultato di amministrazione, come evidenziato da costante giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. n. 189/2020, n. 138/2019 e n. 49/2018), con l’effetto di dichiarare gli effetti che per legge conseguono alla definizione del saldo”*.

Dopo aver così descritto il quadro fattuale di riferimento, le SS.RR. di controllo hanno affrontato i profili di ammissibilità della questione: profili di estrema rilevanza e interesse ai fini dell’analisi e dell’inquadramento della funzione nomofilattica della Corte dei conti nell’esercizio della funzione di controllo. Merita al riguardo innanzitutto rilevare che l’art. 17, co. 31, del d.l. n. 78/2009 stabilisce che, *“al fine di garantire la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica”*, il Presidente della Corte dei conti può disporre che le SS.RR. in sede di controllo adottino *“pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza”*. Tuttavia, sempre in relazione al controllo, il legislatore ha attribuito funzioni nomofilattiche anche alla Sezione delle Autonomie, che, ai sensi dell’art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2021, può essere chiamata ad emanare delibere di orientamento (alle quali si conformano le sezioni regionali di controllo), al fine di *“prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l’attività di controllo o consultiva”*, oppure per la *“risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza”*, precisando però che resta salva la competenza nomofilattica delle SS. RR. in sede di controllo in base alla richiamata normativa del d.l. n. 78/2009.

La contemporanea presenza delle descritte ipotesi genera però evidenti criticità. Invero, come evidenziato dalla dottrina “*non risultano particolarmente chiari i confini oggettivi*” dei suddetti “*focolai nomofilattici*”<sup>19</sup>. In questo senso è stato rilevato che, stando al dato letterale, le “*pronunce di orientamento generale*” rese dalle SS.RR. in sede di controllo ai sensi dell’art. 17, co. 31, d.l. n. 78/2009, cit., hanno a oggetto “*questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo*”, nonché “*casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza*”, mentre le “*delibere di orientamento*”, di cui al richiamato art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012, sono adottate dalla Sezione delle autonomie “*al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l’attività di controllo o consultiva, oppure per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza*”. Tuttavia, ancorché le prime decisioni nomofilattiche siano circoscritte alla materia del coordinamento della finanza pubblica e le seconde prevedano l’attivazione della Sezione delle autonomie anche allo scopo di “*prevenire*” – e non solo di risolvere – contrasti interpretativi considerati “*rilevanti*”, nondimeno, in considerazione dell’incertezza circa l’estensione della materia del coordinamento della finanza pubblica e specie con riferimento alla risoluzione delle “*questioni di massima di particolare rilevanza*”, non può essere negata la difficoltà che l’interprete incontra nell’individuazione del corretto “*focolaio nomofilattico*”<sup>20</sup>.

Ciò premesso, è interessante rilevare come nella vicenda in esame le SS.RR. in sede di controllo, pur evidentemente consapevoli dell’impossibilità di configurare, anche in astratto, un conflitto tra i propri precedenti e le statuizioni delle SS.RR. in SG, trattandosi di “*pleSSI che, sebbene facenti parte della Corte dei conti nella sua unitarietà, esercitano funzioni distinte (di controllo le prime, giurisdizionali le seconde), la cui diversità è stata evidenziata anche dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 228/2017; in tal senso, Sezioni Riunite, deliberazione n. 2/SSRRCO/QMIG/18, già richiamata)*”, e dunque, in buona sostanza, di uno dei presupposti per un proprio intervento di tipo nomofilattico (rappresentato, come sopra enunciato, dalla necessità di una pronuncia di orientamento generale al fine di dirimere questioni risolte in maniera difforme dalle diverse sezioni regionali di controllo), hanno tuttavia ritenuto l’ammissibilità di un proprio pronunciamento, atteso che le questioni sottoposte, “*avulse dalla fattispecie concreta da cui sono scaturite, che è stata oggetto di una sentenza in sede di Sezioni Riunite in speciale composizione e considerate in via generale ed astratta*”, presentano sicuramente le caratteristiche della “*particolare complessità*” e risultano avere una “*rilevanza generale*”, in quanto sono suscettibili di diffusa applicazione quanto alla disciplina applicabile al giudizio di parificazione. La delibera n. 5/2022 ha così affermato che “*Le questioni deferite sembrano dunque, in astratto, inquadrabili quali questioni di massima di eccezionale rilevanza cui, ai sensi dell’art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, tutte le Sezioni regionali di controllo devono conformarsi, al fine di garantire coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica*”.

Risolto positivamente il suddetto profilo, le SS.RR. di controllo hanno poi ritenuto necessario approfondire ulteriormente il profilo di ammissibilità delle questioni sottoposte, “*sia dal punto di vista soggettivo*”, ovvero della competenza del Collegio ad esprimersi sui quesiti posti, sia, ancor prima, “*dal punto di vista oggettivo, ovvero della riconducibilità in sé, della materia oggetto dei medesimi, alle funzioni stesse di controllo*”.

In quest’ottica, la delibera, dopo aver ricordato che, alla luce del dettato costituzionale, le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, seppur complementari quanto a finalità perseguite (tutela delle pubbliche risorse), rimangono distinte, sia sul piano organizzativo-istituzionale, sia sul piano operativo-funzionale, e che le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in sede di controllo hanno ad oggetto, alla luce delle previsioni normative e di quelle regolamentari, esclusivamente l’ambito delle funzioni di controllo, ha affermato l’ammissibilità del primo quesito “*nei limiti della necessità di*

<sup>19</sup> F. FRACCHIA – P. PANTALONE, “*Nomofilachia, uniforme applicazione del diritto e funzioni della Corte dei conti*”, in *Nuove Autonomie – Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2019.

<sup>20</sup> F. FRACCHIA – P. PANTALONE, op. cit.

*fornire un orientamento generale in ordine all'inquadramento del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali attribuito alle competenti Sezioni di controllo, al fine di confermare o meno il precedente orientamento, tenuto conto, anche alla luce di eventuali novità sopravvenute nell'ordinamento, di quanto prospettato nel deferimento all'esame".*

Le SS.RR. di controllo hanno quindi analizzato il merito della questione, muovendo, innanzitutto, dall'analisi del dibattuto tema della natura del giudizio di parificazione, per poi esaminarne i profili di differenziazione rispetto al giudizio di conto.

Al riguardo, la delibera n. 5/2022 ha preliminarmente richiamato le pronunce della Sezione Autonomie (nn. 9/2013 e 14/2014) e il proprio precedente n. 7/2013 *"nel senso dell'inquadramento del giudizio di parificazione del rendiconto quale funzione di controllo assegnata dall'ordinamento alla Corte dei conti, quale organo ausiliario (ex art. 100, secondo comma, Cost.; art. 3, commi 4 e ss., l. n. 20 del 1994)"* e ricordato che tale orientamento era stato condiviso dalle SS.UU. della Corte di Cassazione (che nelle proprie pronunce nn. 23072/2014 e 22245/2016 hanno concluso per la natura non giurisdizionale, né di atto amministrativo della delibera delle Sezioni regionali di controllo che conclude il giudizio di parificazione), per poi evidenziare che la descritta posizione era stata accolta anche dalle SS.RR. in SG in speciale composizione con la sentenza n. 44/2017<sup>21</sup>, e ancor prima con le sentenze n. 38/2014<sup>22</sup> e 27/2014<sup>23</sup>; e che la richiamata ricostruzione trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Al riguardo, la delibera nomofilattica richiama, innanzitutto, la sentenza n. 72/2012, in cui la Consulta, oltre a puntualizzare che la pronuncia sul Rendiconto generale delle Regioni non si differenzia dal giudizio sul Rendiconto generale dello Stato, ha precisato che in sede di parifica viene in rilievo l'esercizio di un'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza (*id est* la Corte dei conti), di per sé non suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione. Per l'effetto, gli ambiti di competenza di quest'ultima e della Corte dei conti si presentano distinti e non confliggenti. Aggiunge peraltro la medesima delibera n. 5 che anche la più recente giurisprudenza costituzionale ha chiaramente affermato che la parifica dei rendiconti generali appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità<sup>24</sup>, e che proprio in questa logica il Giudice delle leggi ha precisato che il giudizio di parificazione è *"finalizzato"*

<sup>21</sup> Nella delibera delle SS.RR. in sede di controllo in esame, si precisa, infatti, che nella sentenza delle SS.RR. in SG in speciale composizione n. 44/2017, richiamati e fatti propri i principi espressi dalla citata deliberazione 7/2013, si afferma che *"il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti. La natura sostanziale di controllo non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose. Detta pronuncia evidenzia, ancora, che se parti del giudizio sono sia la regione che il pubblico ministero, detta individuazione è possibile solo per la titolarità dei diritti tutelati, in base ai principi generali dell'ordinamento, non essendo rinvenibili norme procedurali al riguardo"*.

<sup>22</sup> Sempre secondo le SS.RR. in sede di controllo, infatti, già la sentenza n. 38/2014 delle SS. RR. in SG in speciale composizione, riconduceva il giudizio di parificazione alla funzione di controllo nella misura in cui affermava che *"con la decisione sulla parifica l'articolazione della Corte competente per territorio al giudizio di parifica esaurisce il proprio potere emanando una decisione "con le formalità della giurisdizione contenziosa" al termine dell'esercizio di quella funzione certativa che per la sua stessa natura non può non appartenere alla articolazione della Corte dedicata al controllo (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013). Detta pronuncia, inoltre, secondo il procedimento descritto dagli artt. 39 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 è destinato ad inserirsi nel ciclo valutativo dell'organo di rappresentanza politica dell'ente territoriale. Il legislatore ha, quindi, disegnato un procedimento nel quale l'atto finale rappresenta un atto di assunzione di responsabilità politica dell'organo di rappresentanza nei confronti dei rappresentati con riferimento alle risultanze della gestione delle pubbliche risorse"*

<sup>23</sup> Con la sentenza n. 27/2014, le SS.RR. in SG in speciale composizione avevano affermato che *"la decisione di parifica costituisce [...] momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo"*. Ad avviso delle SS.RR. in sede di controllo, ciò è *"in linea con quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale sin dalle prime pronunce (sentenze n. 121 del 1966 e n. 142 del 1968), secondo cui la parifica, inserendosi obbligatoriamente nel rapporto Governo – Parlamento, ed in posizione di indipendenza rispetto alle assemblee legislative, riveste un ruolo specifico conferendo certezza ai risultati del rendiconto predisposto dall'amministrazione"*.

<sup>24</sup> In tale prospettiva, le SS.RR. di controllo richiamano la sentenza della Corte costituzionale n. 157/2020.

*indefettibilmente alla determinazione della conformità a legge di accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti e del conseguente risultato di amministrazione*<sup>25</sup>. Le SS. RR. di controllo sottolineano inoltre che la Corte costituzionale ha poi delineato i connotati “paragiurisdizionali” del suddetto controllo di legittimità-regolarità, consistenti: a) nell’applicazione di parametri normativi; b) nella giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte; c) nella garanzia del “contraddittorio”, sia nell’ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell’eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest’ultimo venga avviato dall’ente territoriale cui si rivolge la parifica, “garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell’interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente territoriale”<sup>26</sup>. E che lo stesso Giudice delle leggi, pur affermando che la funzione del giudizio di parifica risulta “sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme di diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”, ha comunque ricondotto l’attività in questione al “controllo effettuato dalla Corte dei conti [che] è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo”<sup>27</sup>.

Aggiunge ancora la delibera n. 5 che la natura “peculiare” del giudizio di parificazione si ricaverebbe, altresì, dall’assetto complessivo del quadro normativo di riferimento, atteso che: i) il r.d. 1214/1934 colloca la disciplina sul giudizio di parificazione nel capo (IV), vale a dire in un capo distinto rispetto sia a quello dedicato all’attività di controllo (capo II), che a quello dedicato all’attività giurisdizionale (capo V); ii) la locuzione “con le formalità della giurisdizione contenziosa”, di cui all’art. 40 del r.d. 1214/1934, differisce dall’espressione “con giurisdizione contenziosa” utilizzata dall’art. 44 del medesimo r.d. in relazione però alla disciplina del giudizio di conto; iii) il legislatore non ha ritenuto necessario introdurre, all’interno del Codice di giustizia contabile, una specifica disciplina dedicata al giudizio di parificazione; iv) in linea con quanto precisato nella precedente lettera, l’art. 11, co. 6, del Codice di giustizia contabile “radica la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, riferendosi espressamente al caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo”.

L’analisi delle SS.RR. di controllo si sofferma quindi sulle ragioni che, secondo l’organo di nomofilachia, escludono la possibilità di applicare al giudizio di parificazione le norme codicistiche sui giudizi di conto<sup>28</sup>: i) “la constatata e dichiarata regolarità della gestione finanziaria non implica giudizio sulla regolarità delle gestioni individuali”; ii) “il sindacato sul rendiconto riguarda la gestione complessiva della gestione nel suo contenuto oggettivo e non ha per oggetto il comportamento soggettivo di coloro che li hanno posti in essere”; iii) “i conti giudiziali sono posti da agenti contabili mentre il rendiconto è rassegnato dall’esecutivo e riguarda il rapporto dialettico, a connotazione politica, esecutivo/legislativo, in ciò sostanziandosi il “diritto al bilancio” come prerogativa da parte della legge (e quindi delle assemblee rappresentative) di chiudere il ciclo della rendicontazione; i conti giudiziali sono preordinati alla pronuncia di discarico se regolari o all’accertamento di responsabilità patrimoniale in caso di ammanchi; i conti giudiziali sono espressivi di rapporti di dare e avere”; iv) “il conto giudiziale è tale in quanto costituisce oggetto di un processo, sicché, in ragione della piena garanzia di imparzialità e di terzietà il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui al comma 4 dell’articolo 145 non fa parte del collegio giudicante (art. 148, comma 2-bis, del c.g.c., inserito, in coerenza con il principio del giusto processo

<sup>25</sup> Le SS.RR. di controllo richiamano in proposito l’ordinanza della Corte costituzionale n. 181/2020.

<sup>26</sup> Le SS.RR. di controllo richiamano, sul punto, le sentenze nn. 89/2017, 196/2018 e 189/2020.

<sup>27</sup> Le SS.RR. di controllo richiamano la sentenza n. 181/2015.

<sup>28</sup> Su tale profilo si registra una netta contrapposizione rispetto alla posizione espressa dalla Sezione regionale di controllo della Regione Campania nella decisione di parifica n. 5/2021.

*di cui all'art. 111 Cost., dall'art. 63, comma 1, lett. b), d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114), norma che ove estesa al giudizio di parificazione determinerebbe la sostanziale paralisi della funzione assegnata alla Corte che, come è noto, viene svolta dalle strutture magistratali deputate al controllo, alle quali spetta la potestà istruttoria”.*

Il fulcro della posizione espressa dalla delibera n. 5 sta a ben vedere nel fatto che il giudizio di parifica -di cui viene evidenziata la “*natura squisitamente funzionale*” nei confronti della rappresentanza popolare in quanto rappresenta “*una sorta di esame di natura tecnica avente ad oggetto la regolarità delle risultanze, preliminare alla decisione legislativa sul consuntivo da assumersi, quest’ultima, tenendo conto delle statuizioni assunte dalla Magistratura contabile*”- si colloca all’interno del “*ciclo di bilancio*”. Ciclo che, pur nella diversità delle funzioni della Regione e della Corte dei conti, deve necessariamente concludersi, nel rispetto di una stretta sequenza procedimentale, in tempo utile a fornire all’Assemblea legislativa i riscontri contabili e finanziari necessari per una consapevole approvazione del consuntivo.

Il descritto inquadramento del giudizio di parifica all’interno del “*ciclo di bilancio*” è individuato infatti dalle SS.RR. di controllo come “*una delle più evidenti ragioni*” che precludono l’applicazione degli “*istituti processuali*”, (come quelli afferenti il giudizio di conto) che connotano l’esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto quest’ultima, a differenza della funzione di controllo, “*non ammette lo stretto condizionamento temporale che qualifica la scansione degli strumenti legislativi della manovra di bilancio*”.

Con riferimento al terzo quesito, la delibera n. 5 ha poi escluso la necessità di sospensione dell’attività di parifica per effetto del ricorso per conflitto di attribuzione, in quanto non è ravvisabile un’interferenza, di qualsivoglia natura, tra tale giudizio costituzionale, e quello di parificazione. In quest’ottica, “*l’esito del giudizio sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana, sia nel caso di accoglimento che di reiezione del ricorso non osta di per sé al proseguimento del procedimento sotteso al giudizio di parificazione del consuntivo regionale per il 2020, in quanto, nel primo caso, il giudizio di parificazione reso dalla Sezione regionale di controllo rimarrà impregiudicato e, nel secondo caso, gli eventuali riflessi sul ciclo di bilancio derivanti dal prosieguo del giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione potranno, nel caso, ridondare sugli obblighi e sui contenuti di cui all’assestamento del bilancio in corso*”.

#### **4. Cenni sull’istruttoria nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione.**

In ragione della collocazione del giudizio di parifica all’interno del “*ciclo del bilancio*” e della flessibilità che deve necessariamente connotare il suo svolgimento, le SS.RR. in sede di controllo hanno escluso la necessità di interventi integrativi della disciplina, peraltro preclusi al soggetto titolare del potere nomofilattico che è privo in radice di funzioni nomotetiche, osservando ritenendo “*in tutto sufficiente la scarna ma lungimirante disciplina del 1934, non oggetto di riforma alcuna per decenni, a garantire il pieno, tempestivo e competente esercizio della funzione ausiliaria e certativa della Corte dei conti in sede di controllo*”.

La delibera n. 5/22 richiama peraltro l’esigenza di garantire l’ancoraggio dell’attività di parifica ai principi generali che governano l’espletamento di “*funzioni neutrali da parte di un organo terzo magistratuale*”, sottolineando, in particolare, che, nell’ambito del giudizio di parifica, il principio del contraddittorio si “*sostanzia nel consentire, segnatamente all’organo ausiliato, di poter adeguatamente dedurre in ordine all’esatta portata dell’ipotesi istruttoria condotta dalla Sezione di controllo, arricchendo la documentazione contabile necessaria al definito assetto delle risultanze contabili, anche attesi gli effetti della decisione assunta in sede di parifica, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata*”.

Con specifico riguardo alle “*forme contenziose*” prescritte per la fase conclusiva della parifica, le SS.RR. in SG in speciale composizione avevano a loro volta affermato che “*secondo l’insegnamento della Corte costituzionale, tali forme contenziose implicano l’attivazione del pieno contraddittorio*

*tra le parti. Tale contraddittorio non può essere solo quello informale, endoprocedimentale al controllo, ma anche quello propriamente riferito all'art. 111 della Costituzione*<sup>29</sup>.

Ciò posto, la garanzia del pieno contraddittorio nell'ambito del giudizio di parifica è oggi in concreto affidata alle "linee guida" specificamente fornite dalla Sezione delle Autonomie<sup>30</sup> e dalle SS. RR. in sede di controllo<sup>31</sup>, nonché alla nota del Presidente della Corte dei conti, n. 1250/2018, sulle *"Procedure per lo svolgimento dell'attività istruttoria e dell'udienza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione"*.

Tale nota, anche alla luce delle riferite linee guida, ha fornito alcune importanti indicazioni sull'attività istruttoria, che, nel giudizio di parifica, spetta alla stessa Sezione di controllo (titolare dei poteri decisorii) e con riferimento alla quale si pone, in termini più generali, il problema della mancanza di precise indicazioni normative. In particolare, oltre a rimarcare la natura *"anfibiologica"* del giudizio di parifica, quale procedimento che esita in una *"deliberazione"* di controllo, ma che si esplica nelle *"formalità della giurisdizione contenziosa"*<sup>32</sup>, sottolinea il *"ruolo di garanzia"* della Procura contabile, che sta in giudizio nell'interesse della legge e dispone dei consueti poteri istruttori a fini inquirenti. Tale duplice intestazione dei poteri istruttori impone un raccordo tra le Sezioni di controllo e le Procure durante l'*iter* procedurale, pur nella salvaguardia della rispettiva autonomia valutativa e decisionale. Nello specifico, le Sezioni di controllo devono mettere a disposizione delle Procure i dati e i documenti acquisiti, ma, allo stesso tempo, queste ultime possono indicare altri eventuali oggetti di verifica, preordinati alla parifica<sup>33</sup>.

In buona sostanza, il rispetto del pieno contraddittorio deve essere assicurato e garantito sin dall'inizio del procedimento di controllo (avvio dell'istruttoria) e su tutti i temi sottoposti a verifica, fino a giungere, prima dell'udienza pubblica, attraverso successivi affinamenti, a circoscrivere l'oggetto del giudizio alle questioni rilevanti ai fini della parifica (i cui accertamenti producono effetti giuridicamente rilevanti). Nulla esclude, chiaramente, che la Regione o la Procura chiedano di interloquire e approfondire aspetti gestionali contenuti nella Relazione, specie nei casi in cui, come frequentemente accade, la Sezione, in sede istruttoria, abbia rilevato illegittimità/irregolarità che, pur non rilevanti in sede di giudizio di parifica, necessitano di adeguato approfondimento in punto di fatto e di diritto<sup>34</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive.

Dal contesto sopra richiamato emerge, al di là delle diverse posizioni assunte dalle SS.RR. in SG in speciale composizione e dalle SS.RR. in sede di controllo, una oggettiva incertezza sulla natura e sulle regole del giudizio di parifica, confermata anche dal fatto che l'istituto non ha trovato una lettura univoca neppure in dottrina.

Ciò riporta alle chiare e semplici argomentazioni della sentenza n.181 del 2015 della Corte costituzionale (redattore Carosi), che nell'affrontare la specificità della parifica dei rendiconti delle regioni e degli effetti da essa determinati, afferma che, sotto molteplici aspetti, tale funzione è analoga a quella giurisdizionale, in quanto si risolve in una valutazione della conformità degli atti alle norme del diritto oggettivo, ma che comunque essa è riconducibile al controllo effettuato dalla Corte dei conti, che è un organo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto obiettivo.

<sup>29</sup> Sentenza n. 44/2017.

<sup>30</sup> Deliberazioni nn. 9/2013 e 14/2014.

<sup>31</sup> Deliberazione n. 7/2013.

<sup>32</sup> F. Sucameli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni*, cit.

<sup>33</sup> D. Centrone, op. cit.

<sup>34</sup> D. Centrone, op. cit.

E, in effetti, non è un caso che anche nel 1934 si avvertisse questa specialità tant'è che il legislatore aveva collocato il giudizio di parificazione nel capo IV, distinto rispetto a quelli rispettivamente dedicati all'attività di controllo e all'attività giurisdizionale.

A mettere un punto fermo sulla questione e a prevenire inopportuni contrasti interpretativi, anche tra i diversi organi di nomofilachia che -non senza anomalia- convivono all'interno della Corte dei conti (frustandone la “fondamentale funzione ordinamentale dell'interpretazione della legge”, che, come recentemente ricordato dalla Corte costituzionale<sup>35</sup>, è compatibile con l'art. 101 Cost. solo se ed in quanto miri a realizzare la “certezza del diritto”, che è “pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto”), sarebbe, pertanto, necessario un sollecito intervento del legislatore, troppo spesso abdicante alla propria funzione di definizione delle regole giuridiche in un quadro chiaro e certo<sup>36</sup>.

Anche nelle ultime proposte, il tema non sembra però toccato.

---

<sup>35</sup> Sent. n. 13 del 2022.

<sup>36</sup> Sul tema dell'incertezza delle regole e del creazionismo giurisprudenziale nell'ordinamento amministrativo moderno si consenta il rinvio a quanto osservato in M.A. SANDULLI, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici*, in *Federalismi.it*, 2018, 11; Id., *I giudici amministrativi valorizzano il diritto alla sicurezza giuridica*, *ivi*, 2018, 22; Id., *Processo amministrativo, sicurezza giuridica e garanzia di buona amministrazione*, in *Il processo*, 2018, 3, 4, e in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); e più di recente Id., *Il giudice amministrativo come risorsa fondamentale per la buona amministrazione*, in *Questione giustizia*, n. 1/2021; Id. *Introduzione al numero speciale sulle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Dir. e soc.*, 2021, 3, 331 (visualizzabile in *open access* in <https://editorialescientifica.it/diritto-societa/?v=e4187bfd8f92>); Id., *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, 2022, 1, e l'Intervento al Convegno su “I materiali della legge nella teoria delle fonti e nell'interpretazione del diritto”, svoltosi a Roma, Palazzo Spada, presso la sede del Consiglio di Stato, il 20 aprile 2022 e visualizzabile tramite canale *youtube* attraverso il sito istituzionale della giustizia amministrativa.