

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2023

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

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

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttori

Francesco Sucameli
Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

<i>Editoriale a cura di Loredana Giani</i>	p.4
--	-----

DOTTRINA

Il contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia (2019) tra Corte dei conti, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione. La cesura tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale <i>di Sergio Foà e Emanuela Andreis</i>	p.14
La Corte Costituzionale garante dei crediti tra enti sub-statali della finanza pubblica allargata. Considerazioni a margine della sentenza n. 51 del 2023 sui c.d. “debiti fuori bilancio” <i>di Guido Rivosecchi e Francesco Sucameli</i>	p.28
Istituzioni per il futuro e <i>foresight</i> tra Parlamento e Governo <i>di Luca Bartolucci</i>	p.49
I controlli della corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del pnrr. una introduzione <i>di Carola Pagliarin</i>	p.64
La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione <i>off-balance o on-balance</i> dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di EUROSTAT e codice dei contratti pubblici (vecchio e nuovo) <i>di Vanessa Manzetti</i>	p.81

ATTUALITÀ

Prime riflessioni sull’ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023 <i>di Marco Caralesu</i>	p.114
Il mito urbano della causa irrazionale dei contratti derivati. riflessioni a margine di un recente caso inglese <i>di Pierre De Gioia Carabellese</i>	p.119
Il danno all’immagine della pubblica amministrazione e il “buon uso del rinvio” (Nota a C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 marzo 2022, n. 21) <i>di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo</i>	p.141
Il campo minato del controllo della corte dei conti ex art. 5 TUSP: la discrezionalità amministrativa tra onere motivazionale aggravato e autotutela doverosa <i>di Cristina Menale</i>	p.174

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio	p.202
--	-------

STORIA DELLA DOTTRINA

Commento a cura di Simone Pajno	p.223
Pietro Calamandrei “Chiarezza nella costituzione”.	p.231

DOTTRINA

IL CONTENZIOSO SUL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIA (2019) TRA CORTE DEI CONTI, CORTE COSTITUZIONALE E CORTE DI CASSAZIONE¹

La cesura tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale

di Sergio FOÀ

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Torino

Emanuela ANDREIS

Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università di Torino²

Sommario

1. La vicenda sostanziale e processuale.
2. La natura giuridica del giudizio di parificazione: Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2022. Permanenza della giurisdizione contabile al sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto
3. L'inserimento nel perimetro sanitario di una spesa estranea ai LEA: Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022. La legge regionale incide sull'oggetto della parificazione.
4. La natura giuridica e i profili processuali del giudizio di parifica secondo l'organo nomofilattico della giurisdizione contabile.
5. L'epilogo del "caso Sicilia": le Sezioni Unite della Cassazione e le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale.

Abstract

Il saggio analizza la vicenda processuale del giudizio di parifica del rendiconto della regione Siciliana 2019 che ha dato luogo a due sentenze della Corte costituzionale (184 e 233 del 2022) e ad una sentenza di Cassazione. In tutti i diversi consessi la questione è stata risolta riconoscendo la giurisdizione contabile sui saldi anche nel caso in cui sia approvata la legge regionale di rendiconto. Inoltre, la Corte costituzionale rimarca la differenza tra spesa da destinarsi ai LEA sanitari e spesa per indebitamento. Viene ribadita la costruzione dell'unico grado di giudizio con una fase davanti alla Sezione regionale e una eventuale di impugnazione. Critiche vengono mosse alle Sezioni Riunite n. 5 del 2022 che avevano esercitato il proprio potere di nomofilachia valorizzando la funzione di controllo del giudizio di parifica: la delibera può ritenersi superata in quanto in contrasto con il successivo intervento della Corte costituzionale.

The essay analyzes the judicial story of the 2019 Sicilian Region judgment on regional budget which gave rise to two sentences of the Constitutional Court (184 and 233 of 2022) and a sentence of the Supreme Court (Cassazione). In all the various forums the issue has been resolved by recognizing the accounting jurisdiction over the balances even if the regional accounting law is approved. Furthermore, the Constitutional Court points out the difference between expenditure to be allocated to essential levels of health care (LEA) and debt expenditure. The construction of the single degree of judgment with a phase before the regional section and a possible appeal is reaffirmed. Criticisms are leveled at the Joint Sections 5 of 2022 which had exercised their power of "nomofilachia" by enhancing the function of control of the judgment on regional budget: the resolution can be considered outdated as it is in contrast with the subsequent intervention of the Constitutional Court.

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito www.dirittеоonti.it

² Il presente lavoro è frutto di elaborazione condivisa. Sono da attribuirsi a E. ANDREIS i paragrafi 1,3 e 4; a S. FOÀ i paragrafi 2 e 5.

1. La vicenda sostanziale e processuale.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana³ per l'esercizio finanziario 2019 è stato oggetto di una complessa ed articolata vicenda che ha coinvolto la Corte dei conti, la Corte costituzionale e, da ultimo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Il punto di partenza del percorso che ha condotto ai molteplici contenziosi è la deliberazione n. 6 del 18 giugno 2021⁴, con cui le Sezioni riunite per la Regione siciliana della Corte dei conti hanno parificato il rendiconto del 2019⁵ con l'esclusione di alcune poste, tra cui il fondo contenzioso ed il fondo crediti di dubbia esigibilità del risultato di amministrazione. Tale decisione ha inoltre ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, sollevata dalla Procura contabile con riferimento agli articoli 81, co. 3 e 117, co. 2, lett. e) ed m) e co. 3 Cost.. Con tale norma la Regione siciliana autorizzava, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di un mutuo contratto con lo Stato. La Procura contabile riteneva tale autorizzazione contraria alla Costituzione per l'erosione della copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale. Tuttavia, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno ritenuto la questione inammissibile in quanto la Procura non aveva individuato i capitoli di spesa che sarebbero stati inficiati dalla disposizione, oltre che irrilevante per carenza del nesso di stretta strumentalità con il giudizio in corso.

Avverso la decisione delle sezioni riunite n. 6 del 2021 il Procuratore generale della Corte dei conti presso la sezione di appello della Regione siciliana ha presentato ricorso⁶, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. a) del Codice di giustizia contabile, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione. La Procura lamentava la corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che, seppur non parificato dalle sezioni riunite regionali, sarebbe stato da queste erroneamente computato in difetto, in violazione delle disposizioni tecniche del d.lgs. n. 118/2011. Inoltre, con riferimento alla partita contabile relativa alle spese del "perimetro sanitario", anch'essa non parificata dalle sezioni riunite regionali, la Procura generale rilevava che non era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, all'origine delle censurate irregolarità.

Il punto nodale dell'articolata e complessa vicenda è l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale siciliana, nelle more della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione, del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 con legge 30 settembre 2021, n. 26.

Pochi giorni dopo, all'udienza del 7 ottobre 2021 sull'impugnazione⁷ della deliberazione n. 6 del 2021, nonostante la dichiarazione del Procuratore generale contabile di sopravvenuta carenza di interesse alla decisione determinata dall'approvazione della legge regionale, le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione hanno dato lettura del dispositivo della sentenza disponendo,

³ Sul giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni si veda, *ex multis*, F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni*, in AA.VV., *La Corte dei conti - Responsabilità, contabilità, controlli*, Giuffrè, Milano 2022, pag. 1201 e ss.; R. SCALIA, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, fasc. 8, 2018, pp. 1-26; M.A. SANDULLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi*, in *Questa Rivista*, 2022, fasc. 1, pag. 82 e ss.; R. URSI, *La parifica dei rendiconti regionali: un caso ancora aperto*, in *Federalismi*, fasc. 28, 2022; G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, Quaderni, 2/2022.

⁴ Corte conti, Sez. riun. reg. Sic., decisione n. 6/2021/SSRR/PARI del 18 giugno 2021.

⁵ Rendiconto per l'esercizio finanziario 2019, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021.

⁶ Ricorso n. 740/SR/DELC del 13 luglio 2021.

⁷ Come si dirà, non si tratta propriamente di una impugnazione, dovendosi intendere il giudizio dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione quale fase eventuale di un rito in unico grado, di cui la sola fase svolta innanzi alla sezione regionale è necessaria.

in accoglimento del primo motivo di ricorso, di rideterminare il fondo crediti di dubbia esigibilità e di sollevare, con separata ordinanza⁸, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge Regionale n. 3/2016, sospendendo il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati da tale legge.

In proposito giova ricordare che il giudizio di parificazione presso la Regione siciliana, in ragione di previsioni dello Statuto speciale, è assegnato alla competenza di Sezioni riunite "territoriali", che assommano le locali sezioni di controllo e giurisdizionali.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, invece, sono sezioni centrali e di ultima istanza in ordine ad una serie di giudizi in materia di controlli, che sono dettagliatamente indicati al comma 6 dell'art. 11 del codice di giustizia contabile. In tali casi, il richiamato organo di ultima istanza decide in "speciale composizione". Negli ambiti di propria competenza, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale assicurano «*l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile*», una funzione nomofilattica per ambito specifico, che prevale, pertanto, su quella riconosciuta da altre Sezioni della Corte in materia consultiva o in controlli refertistici⁹.

A differenza delle Sezioni riunite siciliane, che nel giudizio di parificazione avevano ritenuto la questione inammissibile e irrilevante, le Sezioni riunite in speciale composizione ritenevano invece rilevante la questione in considerazione dell'impatto sul risultato di amministrazione. Infatti, rammentavano che l'oggetto principale del giudizio di parificazione del rendiconto regionale è il saldo del risultato di amministrazione, che deve esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente all'esito del processo di corretta rappresentazione delle poste contabili.

Sulla questione di legittimità costituzionale si è successivamente pronunciata la sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2022, depositata il 21 novembre 2022.

Il 17 dicembre 2021 veniva pubblicata la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti n. 20¹⁰ che ha dato origine a plurimi contenziosi che hanno coinvolto la Corte dei conti, la Corte costituzionale e le Sezioni Unite della Corte di cassazione. La circostanza che la Corte dei conti si sia pronunciata nel merito nonostante l'intervenuta approvazione con legge regionale del rendiconto per l'anno 2019 ha infatti sollevato una serie di contrasti relativi, in particolare, alla natura, l'oggetto e la funzione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, oltre che all'individuazione delle regole e garanzie processuali del giudizio.

Innanzitutto la Regione siciliana ha sollevato, ai sensi dell'art. 134 Cost., conflitto di attribuzione tra enti dinanzi alla Corte costituzionale, dapprima con riferimento al dispositivo letto all'udienza del 7 ottobre 2021¹¹, e poi nei confronti della sentenza successivamente pubblicata¹², lamentando la

⁸ L'ordinanza n. 1/2022/DELC di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 3 del 2016 è stata depositata dalle sezioni riunite in speciale composizione in data 17 gennaio 2022.

⁹ Sulla confusione legislativa e sulle questioni che la nomofilachia nei controlli comporta, cfr. si veda L. D'AMBROSIO, *La nomofilachia nella Corte dei conti*, in *Questa Rivista*, 21 maggio 2019; M. C. RAZZANO, *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile*, in *Questa Rivista*, 12 aprile 2022; I. VALENTINO, *La funzione nomofilattica della Corte dei conti, in particolare in sede di controllo. Commento alla sentenza 10/2019 della Corte dei conti*, in *Amministrazione e Contabilità*, 2021; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Nomofilachia, uniforme applicazione del diritto e funzioni della Corte dei conti*, in *Nuove Autonomie*, 1/2019, pp. 95-111.

¹⁰ Corte dei conti, Sez. riun. spec. comp., sent. n. 20/2021/DELC. Commentano la sentenza G. MENEGUS, "*Ceci ce n'est pas una pipe*", ovvero sulla "*ritrovata*" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione, in *Questa Rivista*, 1 giugno 2022; *ID.*, *Commento a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sentenza n. 20/2021/DELC*, in *Questa Rivista*, n. 1/2022, che richiama sul punto M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Dir. e conti*, n. 1/2021, 14 ss., spec. 23.

¹¹ Delibera della Giunta regionale n. 494 del 25 novembre 2021; ricorso iscritto al n. 4 del registro dei conflitti fra enti del 2021.

¹² Delibera della Giunta regionale n. 8 dell'11 gennaio 2022; ricorso iscritto al n. 1 del registro dei conflitti fra enti del 2022.

lesione dell'autonomia regionale da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione che, a seguito della promulgazione della legge regionale n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019, non hanno dichiarato improcedibile il giudizio di appello, ma si sono pronunciate nel merito accogliendo il ricorso della Procura Generale.

La Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 184 del 2022¹³, depositata il 22 luglio 2022, dichiarando che *“spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC”*.

Nel frattempo, le Sezioni riunite territoriali rimettevano alle Sezioni riunite in sede di controllo (altra sezione centrale, con peculiari funzioni “nomofilattiche” in sede di controlli), la risoluzione del contrasto tra la citata sentenza n. 20 del 2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione, che disponeva l'applicazione delle norme sul giudizio di conto nell'ottica di una lettura in senso giurisdizionale del giudizio di parifica, e l'orientamento delle medesime Sezioni riunite interpellate (competenti per il giudizio di parifica sul rendiconto dello Stato) e della Sezione delle autonomie che valorizzava, al contrario, la natura sostanziale del controllo tipica del giudizio di parifica, in un'ottica di funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo, salva l'applicazione meramente formale delle “norme generali” sui giudizi contabili.

Con delibera del 14 aprile 2022¹⁴ l'organo nomofilattico si è pronunciato confermando l'orientamento che valorizza la natura di controllo della parificazione del rendiconto generale, nonostante si svolga con le formalità della giurisdizione contenziosa, ponendosi tuttavia in contrasto con quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022.

Sulla scorta di quanto affermato, come si dirà, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti dinanzi alla Corte costituzionale, la Procura generale presso la Corte dei conti ha impugnato la sentenza n. 20 del 2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per difetto di giurisdizione del giudice contabile a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione da parte dell'Assemblea Regionale della Sicilia, ai sensi dell'art. 111 comma 8 Cost. e 177 del codice di giustizia contabile.

La Procura lamentava l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore per la mancata applicazione dell'art. 40 del R.D. n. 1214 del 1934 a favore di una norma di creazione giurisprudenziale e, in particolare, la confusione ingenerata dalla sentenza impugnata tra le funzioni di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. La sentenza impugnata, infatti, per evidenziare la natura giurisdizionale assunta dal giudizio di parificazione, aveva disposto la correzione della decisione di parifica affinché recasse nell'intestazione il termine “sentenza” e la formula “in nome del popolo italiano”.

Al ricorso della Procura generale si è aggiunto quello della Regione siciliana.

Entrambi i ricorsi sono stati respinti con ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304¹⁵ delle Sezioni Unite della Suprema Corte.

2. La natura giuridica del giudizio di parificazione: Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2022. Permanenza della giurisdizione contabile al sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto.

¹³ G. GUIDA, *Giudizio di parifica del rendiconto regionale: la Corte costituzionale ribadisce la necessità di un giudizio sulla correttezza dei saldi. Prime note a Corte costituzionale 184/2022 sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Siciliana*, in *Questa Rivista*, 22 luglio 2022.

¹⁴ Corte conti, Sez. riun. controllo, Delibera n. 5/SSRRCO/QMIG/22 del 14 aprile 2022.

¹⁵ Sul punto si veda L. D'AMBROSIO, *Parifica Regione siciliana: si esprime anche la Cassazione*, in *Questa Rivista*, 20 gennaio 2023; M. CALARESU, *Prime riflessioni sull'ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023*, in *Questa Rivista*, 25 gennaio 2023.

Tra i diversi aspetti sui quali è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022, merita attenzione la ricostruzione della natura del giudizio di parificazione e del rapporto con la legge di approvazione del rendiconto.

Nella prospettazione della Regione siciliana, la Corte dei conti in tale sede svolgerebbe una funzione referente ed ausiliaria rispetto all'assemblea legislativa. Tale giudizio sarebbe volto a dare certezza giuridica alle risultanze del bilancio contenute nel rendiconto regionale relativo all'anno precedente, predisposto dall'amministrazione, al fine di consentire all'organo legislativo regionale di effettuare il controllo politico sull'operato dell'esecutivo regionale in sede di approvazione del rendiconto con legge. La decisione di parifica costituirebbe pertanto il momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo ed un mero presupposto, seppur necessario ed ineludibile, per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo.

In tale contesto, secondo la tesi della Regione, l'adozione della legge regionale n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto avrebbe fatto venire meno l'esercizio del potere giurisdizionale connesso all'attività di parificazione della Corte dei conti con la conseguenza che la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 20 del 2021, pronunciate nonostante l'approvazione della legge regionale, avrebbe determinato un'indebita interferenza con la potestà legislativa regionale con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale stessa. La decisione si sarebbe infatti posta in contrasto con la natura ausiliaria del giudizio di parifica rispetto all'approvazione del rendiconto e sarebbe lesiva dell'intangibilità di quest'ultimo in quanto suscettibile di produrre effetti *erga omnes* contrari alla legge regionale.

Queste le ragioni che hanno portato la Regione a sollevare il conflitto di attribuzione tra enti dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, la Regione riteneva la decisione impugnata – dapprima il solo dispositivo e successivamente l'intera sentenza - lesiva delle attribuzioni costituzionali e statutarie e delle prerogative dell'Assemblea regionale siciliana che, ai sensi dell'art. 19, comma 3, dello Statuto regionale¹⁶, ha il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione. Censurava inoltre la violazione dell'art. 100 c.p.c. nella parte in cui pone come condizione dell'azione la sussistenza dell'interesse ad agire, che sarebbe venuto meno per effetto dell'entrata in vigore della legge regionale, oltre che dell'art. 150 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, che postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale.

Infine, la Regione lamentava la lesione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 Cost. per la potenziale conseguenza sanzionatoria che si avrebbe in sede giurisdizionale se le scelte di autocorrezione dell'ente operate sulla base delle indicazioni già fornite dalla Sezione regionale di controllo in sede di approvazione con legge del rendiconto potessero essere messe in discussione in sede di giudizio contabile successivo al "controllo collaborativo".

In disparte le statuizioni sulle eccezioni di inammissibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e l'ammissibilità dell'intervento¹⁷ nel giudizio della Procura generale della Corte dei conti¹⁸, la Corte

¹⁶ Regio d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

¹⁷ La Corte ha dichiarato l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, richiamando la giurisprudenza che dispone in tal senso (Corte cost., sent. n. 90 del 2022), qualora egli sia parte del giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto. Poiché l'esito del giudizio è suscettibile di incidere sul potere del PM contabile di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale adottata dalla sezione regionale di controllo, la Corte ha ammesso la possibilità di far valere le proprie ragioni personalmente nel giudizio.

¹⁸ Occorre tuttavia anticipare che in tale sede la Procura generale della Corte dei conti ha sostenuto l'inammissibilità dei ricorsi non rinvenendosi nelle motivazioni del ricorso un conflitto di attribuzione tra enti quanto piuttosto una contestazione inerente alla provvista di giurisdizione della Corte dei conti, la cui competenza a pronunciarsi è delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8 Cost., pertanto successivamente adite. Secondo la Procura generale, la sentenza delle sezioni riunite in speciale composizione avrebbe illegittimamente prodotto effetti conformativi sulla legge regionale nel frattempo approvata, rideterminando alcuni saldi del rendiconto. Secondo tale

ha identificato l'oggetto del giudizio non nel potere di impugnativa ex art. 11, comma 6, lett. e) del Codice di giustizia contabile, bensì nelle modalità e nella tempistica della pronuncia intervenuta a seguito – e nonostante – l'approvazione del rendiconto generale regionale con legge reg. n. 26 del 2021, che, nella prospettazione della ricorrente, avrebbe fatto venire meno i presupposti per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte delle sezioni riunite.

La Corte costituzionale ha ritenuto i ricorsi per conflitto di attribuzioni tra enti non fondati sulla base di una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione del rendiconto regionale diametralmente opposta rispetto a quella prospettata dalla Regione.

Prendendo le mosse da un precedente ancora attuale¹⁹ e dall'evoluzione normativa che ha segnato l'estensione del giudizio di parificazione per il rendiconto dello Stato, previsto dall'art. 40 del r.d. 1214 del 1934, ai rendiconti delle regioni a statuto ordinario ai sensi del d.lgs. n. 174 del 2012, la Corte ha innanzitutto richiamato i tratti caratterizzanti di tale giudizio, che si svolge “nelle forme della giurisdizione contenziosa”, dunque nella “previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione”, tenuto conto della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle sezioni regionali di controllo e della necessaria tutela della legalità finanziaria²⁰. Ha pertanto riconosciuto la possibilità di impugnare la decisione resa dalle sezioni regionali di controllo dinanzi alle sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e) del c.g.c.

Del resto, tale norma non sarebbe altro che una positivizzazione di una prassi già consolidata nella giurisprudenza contabile²¹, che ne ravvisava il fondamento nel riconoscimento di un raccordo tra le due funzioni costituzionalmente attribuite alla Corte dei conti dagli artt. 100 e 103, co.3, Cost.: quella di controllo e giurisdizionale. La Corte dei conti ha infatti affermato la coerenza della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle delibere di parificazione delle Sezioni regionali di controllo con la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, che si pone come “elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli esterni sulle autonomie territoriali”²².

Quanto alla funzione del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, la Corte ha riconosciuto quella originaria di controllo-garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione, assegnata dall'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934, che, a seguito dell'introduzione con legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 dei fondamenti della legalità costituzionale finanziaria, ha visto rafforzare quei caratteri del procedimento che lo hanno reso ascrivibile al novero dei controlli “di legittimità-regolarità” dei bilanci²³, volti a verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati.

La Corte costituzionale configura pertanto la decisione di parifica quale “risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel

prospettazione, i ricorsi contesterebbero in ultima analisi la possibilità di sindacare una legge da parte delle sezioni riunite della Corte dei conti.

¹⁹ Corte cost., sentenza n. 121 del 1966.

²⁰ La Corte richiama Corte cost. sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017.

²¹ Sul punto si vedano Corte dei conti, Sez. riun. giur. spec. comp., sent. 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL; *Id.*, sent. 28 luglio 2014, n. 27/2014/EL.

²² Corte dei conti, Sez. riun. giur. spec. comp., sent. n. 44/2017/EL. Significativamente, la Corte ribalta sui ricorrenti il precedente che la Regione citata a sostegno della sua tesi. Il precedente più significativo, peraltro, sul collegamento tra giurisdizione e controllo, attraverso il giudizio sul bilancio è costituito da Corte dei conti, Sez. riun. giur. spec. comp., sent. n. 2/2013/EL.

²³ La Corte richiama la sentenza Corte cost., sentenze n. 101 del 2018 e n. 189 del 2020, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati.

rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica”.

La Corte aderisce dunque alla lettura del giudizio di impugnazione delle decisioni delle Sezioni regionali in unico grado, caratterizzato da due fasi: una prima necessaria ed officiosa svolta dal collegio regionale ed una seconda, eventuale, in caso di impugnazione²⁴. Il controllo sarebbe pertanto fase necessaria all’esercizio della giurisdizione contabile, non trattandosi però di una “giurisdizionalizzazione” della funzione di controllo, ma di necessaria esplicazione in forma giurisdizionale di tale attività²⁵.

Quanto alle reciproche interferenze tra la legge regionale di approvazione del rendiconto e la decisione delle Sezioni riunite a seguito dell’impugnazione sui fatti di gestione, lamentata dalla Regione, la Corte, richiamando proprio precedente²⁶, rammenta che le “sfere di competenza” della regione e della Corte dei conti sono distinte e non confliggenti: l’Assemblea legislativa svolge il controllo politico delle scelte finanziarie dell’esecutivo; la Corte il controllo di legittimità-regolarità del risultato di amministrazione su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria. Quest’ultimo non può venire meno per il sopravvento della legge regionale, in quanto il giudice contabile, quale organo di garanzia della legalità nell’utilizzo di risorse pubbliche, deve assicurare il rispetto dei principi costituzionali sull’equilibrio di bilancio. La legge regionale, in altri termini, non “interrompe” la sussistenza della giurisdizione contabile e i relativi contenuti si collocano sul piano della responsabilità politica. La precisazione pare importante, specie se si considera altra pronuncia del giudice costituzionale, intervenuta su un caso certo diverso, che ha per contro accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Valle d’Aosta avverso una sentenza di condanna per responsabilità amministrativa pronunciata dalla Corte dei conti nei confronti dei consiglieri regionali che avevano approvato una deliberazione di ricapitalizzazione di una società partecipata decotta²⁷. In quel caso, con una eccentrica riproposizione della categoria dell’atto politico, il giudice delle leggi ha per contro escluso la sussistenza della giurisdizione contabile, invocando a sostegno le previsioni dello Statuto speciale della Regione dedicate alla insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai consiglieri regionali²⁸.

Ritornando al caso in esame, la Corte costituzionale ha chiarito che il controllo della giurisdizione contabile non sarebbe dunque influenzato – limitato, escluso – dall’approvazione della legge regionale, né a sua volta avrebbe il potere di incidere sulla potestà legislativa costituzionalmente attribuita alle Assemblee regionali, che esercitano la propria competenza legislativa “in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla né incidere sull’efficacia degli atti che ne sono espressione”²⁹.

L’accertamento della irregolarità o illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica impugnata è volto a fornire anche all’ente controllato dati contabili corretti, tali da consentire all’ente di intervenire in sede di assestamento o nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea

²⁴ Per un approfondimento sull’articolazione della struttura bifasica del giudizio in unico grado, tra il riconoscimento del carattere giurisdizionale da parte della letteratura e della giurisprudenza e un critico precedente della Corte di giustizia di valorizzazione della funzione amministrativa in sede di controllo, si veda S. FOÀ, *La giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, Quaderni, 2/2022, pp. 139 s.

²⁵ Così L. D’AMBROSIO, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, in *Riv. Corte conti*, 4/2022, p. 196.

²⁶ Corte cost., sentenza n. 72 del 2012.

²⁷ Corte cost., sentenza n. 90 del 11 aprile 2022 (Pres. Amato, Rel. Sciarra).

²⁸ A commento critico S. FOÀ, *Gli atti e le responsabilità degli organi di governo pubblici*, in M. ANDREIS, G. CREPALDI, S. FOÀ, R. MORZENTI PELLEGRINI, M. RICCIARDO CALDERARO (a cura di), *Studi in onore di Carlo Emanuele Gallo*, Torino, 2023, Vol. I, pp. 34 ss., spec. 56 ss.; cfr. anche A. DI RENZO, *La Corte costituzionale annulla la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali di una regione autonoma che avevano votato a favore dell’approvazione di una delibera di ricapitalizzazione di società per azioni a totale partecipazione pubblica*, in *Riv. corte conti*, 3, 2022, pp. 196 ss.

²⁹ Così Corte cost., sent. n. 39 del 2014.

con il principio di continuità del bilancio. Questo, afferma la Corte costituzionale, “tanto più in considerazione della natura di bene pubblico del bilancio stesso”³⁰.

La Corte prospetta dunque le eventuali conseguenze della mancata adozione di interventi correttivi tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio ed i principi di stabilità finanziaria: ciò potrebbe determinare un’eventuale impugnativa della legge regionale dinanzi alla stessa Corte, sia in via principale su ricorso del Governo, sia in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle sezioni riunite della Corte in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale.

In conclusione, la Corte costituzionale ha rigettato il ricorso proposto dalla Regione siciliana non ritenendo che la decisione impugnata, adottata successivamente - e nonostante - l’approvazione del rendiconto generale con legge regionale, abbia interferito con la competenza dell’Assemblea regionale, né che abbia determinato alcuna lesione delle sue attribuzioni o *vulnus* al principio di leale collaborazione, in quanto non incidente sul suo contenuto né sulla sua efficacia.

3. L’inserimento nel perimetro sanitario di una spesa estranea ai LEA: Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2022. La legge regionale incide sull’oggetto della parificazione.

Nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario 2019 è intervenuta anche la sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2022³¹, depositata il 21 novembre 2022, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge regionale Siciliana n. 3 del 2016.

La questione era già stata sollevata dalla Procura contabile, ma ritenuta inammissibile ed irrilevante dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana della Corte dei conti nella deliberazione di parificazione del rendiconto del 2019³². È stata tuttavia successivamente riproposta dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana nel ricorso alle sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione avverso la decisione delle sezioni riunite n. 6 del 2021.

La norma censurata stabiliva l’autorizzazione, a decorrere dall’esercizio finanziario 2016, all’utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi di un prestito sottoscritto con il MEF, risalente alla Finanziaria 2008 (l. n. 244/2007, art. 2, co. 46), in una situazione di gestione della sanità di alcune regioni altamente deficitaria. L’inserimento di tale spesa per l’ammortamento dell’erogazione finanziaria nel perimetro sanitario previsto dall’art. 20 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che garantisce alle Regioni di essere in grado di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e rispondere in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria senza confusione con quella ordinaria, avrebbe alterato la corretta perimetrazione del finanziamento del servizio sanitario della Regione ed inciso sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione, ossia sull’oggetto del giudizio di parificazione.

Il citato art. 20 costituirebbe parametro interposto di costituzionalità con riferimento alla competenza statale esclusiva sull’armonizzazione dei bilanci pubblici diretto a garantire sia la trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA, sia la loro erogazione nel tempo, assicurando il bilanciamento tra tutela della salute (art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (art. 81 e 119 Cost.).

La sentenza della Corte costituzionale si pone in linea di continuità con la n. 184 del 2022 appena analizzata. In disparte la pregiudizialità che ne ha determinato la richiesta di sospensione del giudizio da parte della Regione, poi superata per l’intervenuta pubblicazione della sentenza n. 184, la Corte,

³⁰ Il richiamo è alla sentenza della Corte cost. n. 184 del 2016.

³¹ A commento C. CHIAPPINELLI, *Rilevanza costituzionale della perimetrazione contabile sanitaria a tutela dei livelli essenziali di assistenza*, in *Ius et Salus*, n. 3/2022.

³² Corte conti, Sez. riun. Reg. Sic., Deliberazione n. 6 del 18 giugno 2021.

nell'affermare la rilevanza della questione, specifica, richiamando espressamente la precedente pronuncia, che “l'oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili”.

Inoltre, nel ritenere priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità della difesa regionale sulla cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo* per la sopravvenuta promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto, richiama la sentenza n. 184 sull'assenza di reciproche interferenze e ostacoli tra legge di approvazione del rendiconto e decisione nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Le questioni sollevate con riferimento agli artt. 81, sesto comma e 119, quarto³³ e sesto comma Cost. sono state ritenute inammissibili dalla Corte.

È invece stata ritenuta fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, perché la disposizione censurata, correlando ad una entrata sanitaria una spesa estranea a tale ambito avrebbe alterato la struttura del perimetro sanitario prescritto dalla norma interposta con elusione della finalità di armonizzazione contabile.

Ed infatti, la citata norma interposta “stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”³⁴ con “l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”³⁵. L'eccezione prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le regioni che, gestendo “in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA” e conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate sia i risparmi nel bilancio, possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie, non è stata ritenuta configurabile nella questione oggetto di legittimità costituzionale.

Ciò dipende dalla diversa natura delle due operazioni. Afferma infatti la Corte che il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le risorse anticipate, era attinente al settore sanitario, mentre il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, “ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario”. Il prestito concesso con la finanziaria del 2008 “ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità”. Il rimborso del prestito statale “ha invece quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie”.

La Corte inoltre evidenzia, richiamando un proprio precedente³⁶, che attraverso la norma censurata si realizza una diminuzione delle risorse per i LEA e conseguente ampliamento della capacità di spesa nel settore non sanitario del bilancio regionale, su cui invece dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito. La legge regionale ha quindi inciso sull'oggetto della parificazione, alterando il risultato di amministrazione.

La Corte ha inoltre ritenuto fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto l'inclusione nel perimetro sanitario di una spesa estranea

³³ Per un commento in senso critico della inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, co. 6 e 119, co. 4 Cost., si veda G. BOGGERO, *Rimborsare un prestito con i fondi per i LEA viola (anche) l'autonomia finanziaria di Regione e aziende sanitarie*, in corso di pubblicazione su *Giur. Cost.*, 2023.

³⁴ Corte cost., sent. n. 197 del 2019.

³⁵ Corte cost., sent. n. 132 del 2021.

³⁶ Corte cost. sent. n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio.

avverrebbe distratto dalla loro originaria finalità le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA. Richiamando un proprio precedente³⁷, la Corte afferma che a nulla rileva che l'erogazione dei LEA sarebbe comunque stata assicurata, in quanto, nonostante il raggiungimento degli indicatori ministeriali, “la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni”, con la conseguenza che nel periodo considerato non vi è stata la integrale erogazione dei LEA sul territorio siciliano.

La sentenza si pone nel solco dell'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale che riconosce nei LEA standard minimi che devono essere assicurati uniformemente in tutto il territorio nazionale³⁸, con possibilità per le Regioni soltanto di migliorare tali livelli di prestazione³⁹, senza che in tale ambito ricadano altre prestazioni, anche se connesse latamente al diritto alla salute⁴⁰.

4. La natura giuridica e i profili processuali del giudizio di parifica secondo le Sezioni riunite di controllo.

Come si è sopra evidenziato, la nomofilachia interna alla Corte dei conti, si mostra “eccentricamente policentrica”⁴¹. A fronte della nomofilachia sul controllo e sul il diritto del bilancio che spetterebbe alla Sezioni riunite in speciale composizione, negli ambiti di competenza indicati dall'art. 11 comma 6 c.g.c., se ne affiancano altre correlate a funzioni tradizionali, di tipo consultivo o refertistico, di altre Sezioni (la Sezione delle autonomie e le Sezioni riunite “in sede di controllo”).

In un siffatto quadro di competenze, non del tutto chiaro ed intellegibile, con ordinanza n. 1 del 2022 le Sezioni riunite per la Regione siciliana della Corte dei conti hanno sollecitato la peculiare funzione nomofilattica delle Sezioni riunite in sede di controllo⁴². Le questioni interpretative sollevate attenevano all'applicazione di norme processuali al giudizio di parifica sul presupposto di un eventuale riconoscimento delle funzioni giurisdizionali esercitate in tale sede dalle Sezioni regionali di controllo.

³⁷ Corte cost., sent. n. 62 del 2020.

³⁸ Corte cost., 10 maggio 2012, n. 115; Corte cost., 1 luglio 2015, n. 125.

³⁹ Corte cost., 10 maggio 2012, n. 115; Corte cost., 16 luglio 2016, n. 141.

⁴⁰ Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181; Corte cost., 18 aprile 2019, n. 94; Corte cost., 10 aprile 2020, n. 62; Corte cost., 27 luglio 2020, n. 166; Corte cost., 12 marzo 2021, n. 36; Corte cost., 25 giugno 2021, n. 132; Corte cost., 30 giugno 2022, n. 61.

⁴¹ Inducendo il rischio della nomotesia, cioè a perplesse modificazioni del *nomos* indotte dai contrasti ermeneutici. Sulla differenza tra nomofilachia e nomotesia, E. CARBONE, *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in *Pol. Dir.*, n. 4/2004, 599 ss.

⁴² Per la ricostruzione delle particolari origini, natura e funzioni delle Sezioni riunite “in sede di controllo”, si rinvia a F. SUCAMELI, *Il Giudice del bilancio*, Napoli, 2022 p. 54 e ss. il quale osserva «le Sezioni riunite “in sede di controllo” sono un organo del tutto distinto dalle Sezioni riunite del T.U. n. 1214/1934, che con esse hanno in comune soltanto il “nomen”, L'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2008 (convertito in legge 102/2009) prevede per tale organo, istituito in via regolamentare, una competenza nomofilattica negli ambiti del “coordinamento della finanza pubblica”» p. 122. Per altro verso, ricostruisce l'Autore, nasce “per partenogenesi regolamentare” dalle Sezioni riunite previste dal Testo unico (competenti per il giudizio di parifica dello Stato) «Il regolamento adottato con deliberazione delle stesse Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2000, n. 156, c.d. “regolamento del 2000”) ha infatti istituito le Sezioni riunite “in sede di controllo”. L'art. 6 del “regolamento del 2000” ha stabilito che tale nuovo organo sia composto in maniera «da assicurare la rappresentatività delle varie componenti del controllo», senza la partecipazione di alcun componente attivo nelle sezioni che svolgono esclusivamente funzioni giurisdizionali. L'operazione fu quindi interna, attribuendo ad un soggetto giudiziario di nuova istituzione lo stesso nome, ma proprie competenze, presidenze e organizzazione autonome». Sulla ricerca di un'unica nomofilachia, S. FOÀ, *La giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione*, cit., 135 ss. Solo gli interventi legislativi successivi «hanno “legittimato” le Sezioni riunite “in sede di controllo”, peraltro, sono sempre occasionali e disorganici, privi di respiro sistematico. Prevalentemente, essi riguardano competenze refertuali e consultive, in continuità con la legge n. 20/994: cfr. ad es. l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 93/2008 (conv. l. n. 126/2008) e, di recente, le competenze assegnate in materia di società a partecipazioni pubblica di rilievo statale (art. 5 d.lgs. n. 175/2016). Più di recente cfr. l'art. 85 comma 6, del d.l. n.18/2020, (conv. in l. n. 27/2020); art. 8 d.l. n. 105/2021 (conv. in l. n. 126/2021)».

I quesiti vertevano, in particolare, sull'applicazione a tale giudizio delle disposizioni sui giudizi di conto, stante l'assenza di una disciplina legislativa di tale istituto.

In sostanza, è stata rimessa la risoluzione del contrasto tra la citata sentenza n. 20 del 2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione, che ha disposto l'applicazione delle norme sul giudizio di conto nell'ottica di una lettura in senso giurisdizionale del giudizio di parifica, e l'orientamento degli organi nomofilattici che valorizzano, al contrario, la natura sostanziale del controllo tipica del giudizio di parifica, in un'ottica di funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo, anche se la "delibera", quale atto conclusivo del procedimento di parifica, viene resa nella formalità della giurisdizione contenziosa, che non avrebbe altro effetto se non quello di rendere intangibili, con efficacia di giudicato, le risultanze del rendiconto generale⁴³. Tale ultima prospettazione sulla natura per così dire "ibrida" del giudizio di parifica, che non costituirebbe procedimento giurisdizionale in senso stretto, si pone in linea di continuità con l'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione che fanno riferimento alla natura "non giurisdizionale né di atto amministrativo della delibera che conclude il giudizio di parificazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"⁴⁴. Aderiscono a tale orientamento le pronunce delle SSRR in sede giurisdizionale in speciale composizione⁴⁵ che fanno rientrare tale giudizio nell'alveo delle funzioni di controllo della Corte, nonostante la fase conclusiva si manifesti con le forme della giurisdizione.

Nella sentenza n. 20 del 2021 le Sezioni riunite in speciale composizione hanno, al contrario, valorizzato la natura giurisdizionale dell'attività di parificazione anche innanzi alle Sezioni regionali di controllo ed evidenziato la struttura di processo in unico grado dinanzi a due giudici diversi, da cui discenderebbe l'assimilazione ad una sentenza della decisione della sezione regionale di controllo sulla parifica, tanto da ritenere necessaria l'intestazione che la connota. La valorizzazione del richiamo alle "formalità della giurisdizione contenziosa" ha portato le Sezioni riunite in speciale composizione a ritenere applicabili alla decisione del giudizio di parificazione le norme relative al giudizio sui conti⁴⁶. Ciò sulla base dell'assimilazione dei due giudizi, caratterizzati entrambi dal carattere necessario ed officioso, dalla struttura litigiosa, dall'identità di causa *petendi* e di *petitum*: l'adempimento concreto di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge, in relazione alla gestione di risorse pubbliche la prima; il dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione il secondo.

Con delibera n. 5 del 14 aprile 2022⁴⁷, che dovrà essere rivista alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022 successivamente intervenuta, il diverso e antagonista organo nomofilattico ha confermato un suo consolidato orientamento che valorizza la natura di controllo "non giurisdizionale" della parificazione del rendiconto generale, nonostante si svolga con le formalità della giurisdizione contenziosa. Ciò richiamando pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo⁴⁸, nonché della Sezione autonomie⁴⁹, delle Sezioni Unite della Cassazione⁵⁰ e della Corte costituzionale⁵¹, oltre al quadro normativo e, in particolare, la collocazione topografica di detta disciplina, posta in un capo a sé stante del richiamato Testo Unico, distinto dall'attività di controllo e da quella giurisdizionale. Pertanto, evidenziando le differenze tra il giudizio di parificazione ed il giudizio di conto, non ha ritenuto possibile un'elaborazione in via pretoria di una "puntuale e formalizzata procedimentalizzazione del giudizio di parificazione che valga a colmare la supposta

⁴³ Corte conti, SSRR sede controllo, deliberazione 7/QMIG/2013.

⁴⁴ Cass., Sez. Un., sent. n. 2307 del 31 ottobre 2014 e n. 22645 del 25 novembre 2016.

⁴⁵ Corte conti, SSRR spec. comp., sentenze n. 44/2017/EL e SSRRCC (7/SSRRCC/2013/QMIG).

⁴⁶ Sulla riconduzione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale all'archetipo del giudizio di conto, Corte conti, Sez. reg. controllo Reg. Campania, decisione n. 5/2021/PARI.

⁴⁷ Corte conti, SS.RR. controllo, delibera n. 5/SSRRCO/QMIG/22 del 14 aprile 2022.

⁴⁸ Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 7/SSRRCO/QMIG/13.

⁴⁹ Corte conti, Sez. Autonomie, 9/SEZAUT/2013/INPR e 14/SEZAUT/2014/INPR.

⁵⁰ Cass., Sez.Un., sent. n. 23072 del 2014 e n. 22245 del 2016.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 72 del 2012; *id.*, sent. n. 196 del 2018; *id.*, sent. n. 189 del 2020.

lacunosità della risalente disciplina di cui ai citati artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934”. In sostanza, l’inquadramento del giudizio di parificazione all’interno del “ciclo di bilancio” preclude l’applicazione degli istituti processuali, tra cui il giudizio di conto, che connotano la funzione giurisdizionale, in quanto questa “non ammette lo stretto condizionamento temporale che qualifica la scansione degli strumenti legislativi della manovra di bilancio”, a differenza della funzione di controllo.

La decisione della Corte dei conti si pone in parziale contrasto con quanto affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022 successivamente intervenuta in materia. Ed infatti, mentre la decisione di tale organo nomofilattico ritiene prevalente la funzione di referto della parifica, intesa come ausiliaria alla decisione legislativa, la sentenza del Giudice delle leggi ha delineato la netta distinzione tra la decisione di parifica e la legge di approvazione del rendiconto.

A differenza della decisione in funzione nomofilattica che insiste sulla necessaria distinzione, sia sul piano organizzativo-istituzionale, sia su quello operativo-funzionale, delle due funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, nonostante siano entrambe volte alla tutela delle risorse pubbliche, la sentenza della Corte costituzionale aderisce invece ad una lettura del giudizio di parificazione in unico grado che discende da una sostanziale integrazione delle funzioni di controllo e giurisdizione di cui agli artt. 100 e 103 Cost., con la conseguenza che anche quando svolge funzione di controllo di regolarità contabile sui rendiconti, il giudice contabile deve necessariamente esercitare la sua funzione giurisdizionale⁵².

Ulteriori profili di interesse della decisione delle Sezioni riunite in sede di controllo riguardano la necessità della scansione temporale del giudizio di parificazione. La parifica, dovendo intervenire prima dell’approvazione del rendiconto, necessariamente incide sui tempi di approvazione dello stesso, inserendosi nel ciclo del bilancio. Da tale ricostruzione parrebbe dedursi che la Regione potrebbe approvare il rendiconto senza attendere il giudizio della Corte dei conti. Di segno contrario, invece, la pronuncia della Corte costituzionale, secondo cui la Regione non può approvare il rendiconto sottraendosi al giudizio stesso⁵³.

5. L’epilogo del “caso Sicilia”: le Sezioni Unite della Cassazione e le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale.

La Procura generale presso la Corte dei conti ha inoltre impugnato la sentenza n. 20 del 2021 delle sezioni riunite in speciale composizione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ai sensi dell’art. 111 comma 8 Cost. e 177 del codice di giustizia contabile, sostenendo il difetto di giurisdizione del giudice contabile a seguito dell’approvazione del rendiconto generale della Regione da parte dell’Assemblea Regionale della Sicilia.

La Procura lamentava l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore in conseguenza della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione nonostante fossero prive di poteri giurisdizionali stante l’intervenuta approvazione della legge regionale n. 26 del 2021.

Veniva censurata la mancata applicazione dell’art. 40 del R.D. n. 1214 del 1934 a favore di una norma di creazione giurisprudenziale e, in particolare, la confusione ingenerata dalla sentenza impugnata tra le funzioni di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Tale pronuncia infatti, per evidenziare la natura giurisdizionale assunta dal giudizio di parificazione, aveva disposto la correzione della decisione di parifica affinché recasse nell’intestazione il termine “sentenza” e la formula “in nome del popolo italiano”.

Al ricorso della Procura generale si è aggiunto quello della Regione siciliana.

⁵² Ciò non costituirebbe una giurisdizionalizzazione della funzione del controllo, ma una necessaria esplicitazione in forma giurisdizionale dell’attività di controllo. Così L. D’AMBROSIO, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, in *Riv. Corte conti*, 4/2022, p. 196.

⁵³ Sul punto si veda L. D’AMBROSIO, cit., pp. 194 s.

Entrambi i ricorsi sono stati respinti con ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304⁵⁴ delle Sezioni Unite della Suprema Corte, che si inserisce nel dibattito sulla natura giuridica della parificazione del rendiconto generale delle Regioni e conferma le tesi sostenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022.

Quanto all’oggetto del giudizio, le Sezioni Unite affermano che questo consiste nel “ciclo d’informazioni in cui consiste il bilancio, di modo che ad essere impugnato non è l’atto sottoposto a controllo, ma l’effetto giuridico conseguente al riscontro dello stato del bilancio”, in ciò a dire il vero discostandosi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022 che aveva invece precisato che esso consista nella validazione del risultato di amministrazione.

Paiono confermate, con espressi richiami nel corso nella motivazione, la ricostruzione del peculiare giudizio in unico grado articolato in due fasi di cui quella conseguente all’impugnazione meramente eventuale ad istanza della parte che ne abbia interesse, così come la configurazione della decisione “quale risultato dell’esercizio di una funzione di controllo-garanzia ad esito dicotomico cui accede l’eventuale impugnativa”, e altresì la distinzione e l’assenza di reciproche influenze tra le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti e la permanenza del potere del giudice contabile nonostante il “*sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio*”. È pertanto ribadita la funzione giurisdizionale del giudizio di parificazione e la competenza della Corte dei conti ad esercitare il sindacato giurisdizionale in materia di controllo di legittimità e regolarità dei risultati di amministrazione delle regioni.

In tale contesto, pertanto, la pronuncia delle Sezioni riunite “in sede di controllo” si pone come una parentesi superata sia dalla sentenza della Corte costituzionale, sia da quella delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno registrato l’epilogo del contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana. In ragione delle premesse sancite in tali ultime pronunce sulla natura del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, dovrà essere rivisto il profilo dell’applicazione degli istituti processuali che connotano l’esercizio della funzione giurisdizionale. Tale lettura sistematica è stata peraltro da ultimo ribadita dalla stessa Corte costituzionale, con sentenza 8 maggio 2023, n. 89⁵⁵, anch’essa riferita alla legittimità costituzionale di altra legge regionale siciliana. Con tale ultima pronuncia la Corte ha rimarcato l’esigenza del rispetto della garanzia della tutela «assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost.»⁵⁶, riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati, richiamando al riguardo, con specifico riferimento al giudizio di parificazione, la sentenza n. 184 del 2022 sopra analizzata. In tale occasione il giudice delle leggi ha ricostruito la giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, qualificando l’art. 11, comma 6, lettera e), c.g.c. come «una clausola ricognitiva elastica di fattispecie riconducibili alla materia della contabilità pubblica e oggetto di cognizione, in sede di controllo, da parte delle articolazioni regionali della Corte dei conti»⁵⁷; hanno conseguentemente ritenuto «ammissibile, in base ad essa, l’impugnazione di deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo non riconducibili alle categorie individuate

⁵⁴ Sul punto si veda L. D’AMBROSIO, *Parifica Regione siciliana: si esprime anche la Cassazione*, in *Questa Rivista*, 20 gennaio 2023; M. CALARESU, *Prime riflessioni sull’ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023*, in *Questa Rivista*, 25 gennaio 2023.

⁵⁵ Pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), promosso dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3 febbraio 2022,

⁵⁶ Corte cost., sentenza n. 39 del 2014. Tra i commenti, G. D’AURIA, *Dai controlli «ausiliari» ai controlli «imperativi» e «cogenti» della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, 2674 ss.

⁵⁷ Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44.

puntualmente dalle altre previsioni dell'art. 11 e, segnatamente, dalle lett. a) e d)⁵⁸, purché rientranti nella “materia della contabilità pubblica”⁵⁹.

⁵⁸ Corte conti, SS.RR. spec. comp., 20 febbraio 2018, n. 7.

⁵⁹ Corte conti, SS.RR. giur. spec. comp., sentenza 22 maggio 2019, n. 16.