

« CECI CE N'EST PAS UNE PIPE », OVVERO SULLA “RITROVATA” NATURA GIURISDIZIONALE DEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

Posted on 1 Giugno 2022 by Giacomo Menegus

Categories: [La Rivista](#), [Tutti i contributi](#)

Tags: [ausiliarietà](#), [bilancio](#), [conflitto di attribuzione](#), [eccesso di potere giurisdizionale](#), [fcde](#), [giurisdizione corte dei conti](#), [integrazione tra controllo e giurisdizione](#), [parifica](#), [parificazione](#), [sanità](#), [spesa sanitaria](#)

di **Giacomo Menegus**

Commento a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione – sentenza n. 20/2021/DEL C

*Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it. Anteprema, del saggio in uscita su *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022

SOMMARIO

1. Introduzione

2. La decisione nel merito: FCDE e “perimetro sanitario”

3. Le questioni di fondo: natura del giudizio, regole processuali e ruolo della Procura

4. Riflessioni conclusive: Costituzione e giudizio di parifica, tra legalità finanziaria e autonomia

ABSTRACT:

« Ceci ce n'est pas une pipe »: on the newfound judicial essence of the “giudizio di parificazione” of the Italian Court of Auditors

The paper analyses the judgment issued by the Italian Court of Auditors regarding the 2019 financial statement of Sicily (“rendiconto”). The Court's ruling is of great significance in the current debate on the nature and function of the Court of Auditors' control in this matter (so-called “giudizio di parifica”), reshaped after the constitutional amendment of 2012. It is argued that the conflict of attributions raised by the Region Sicily after this

judgment may offer the Italian Constitutional Court a chance to clarify the role of the Court of Auditors and the leeway of autonomy of the Regions.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 20 del 17 dicembre 2021 qui annotata, le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione si sono pronunciate sull'“impugnazione” della decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2019, adottata – con diverse eccezioni – dalle Sezioni riunite regionali il 2 luglio 2021.

Le censure della Procura generale ricorrente, integralmente accolte dalle Sezioni riunite in speciale composizione, si appuntavano su due profili della pronuncia di parifica: da un lato, si contestava la quantificazione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (d'ora in poi, FCDE) che, pur non parificato dalle stesse Sezioni regionali, sarebbe stato da queste erroneamente computato in difetto; dall'altro lato, si osservava come le Sezioni riunite siciliane, pur avendo rilevato una serie di irregolarità circa la definizione del “perimetro sanitario”, tanto da non parificare le singole poste in questione, non avrebbero tratto da tali irregolarità le dovute conseguenze in termini di conformità a diritto dei saldi. Questo perché, in quella sede, le Sezioni di controllo avevano ritenuto di rigettare l'eccezione di costituzionalità sollevata dalla Procura dell'art. 6, l.r. Sicilia 17 marzo 2016, n. 3: grazie a tale norma la Regione aveva infatti potuto illegittimamente distogliere risorse dal Fondo sanitario (gestione vincolata destinata a prestazioni costituzionalmente necessarie di cui all'art. 117, co. 2, *lett. m*) Cost.) per indirizzarle all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato al fine di ripianare il disavanzo sanitario. A questi motivi di ricorso, si è aggiunta poi l'istanza – anch'essa accolta – per correzione di errore materiale, motivata dalla mancanza dell'intestazione “IN NOME DEL POPOLO ITALIANO” nella decisione delle Sezioni regionali, che era invece dovuta trattandosi di pronuncia avente natura di sentenza.

Al di là del merito del giudizio – che meglio si vedrà nel prosieguo – la pronuncia si segnala in quanto rappresenta uno snodo decisivo nell'ambito dell'attuale dibattito sulla natura e sul ruolo del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, andando a toccare alcune questioni cruciali, anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale compiutasi sulla base del nuovo quadro della legalità costituzionale finanziaria prodotto dalla riforma del 2012. In particolare, nella motivazione della sentenza vengono affrontati, con diverso grado di approfondimento, i temi della legittimazione della Corte dei conti in sede di parifica a sollevare questione di costituzionalità; dell'individuazione delle necessarie regole e garanzie processuali che presiedono al giudizio; del ruolo del pubblico ministero; sino ad arrivare, in una prospettiva più in ampia, a ricostruire la natura, l'oggetto e la funzione del giudizio stesso, nonché il ruolo che va ad assumere la Corte dei Conti nella forma di governo.

La latitudine e la pregnanza delle questioni affrontate dal giudice contabile non dipendono tanto dal merito del ricorso, quanto dall'eccezione opposta dalla Regione siciliana, la quale chiedeva che lo stesso fosse dichiarato inammissibile (o improcedibile) oppure che fosse dichiarata la cessata materia del contendere, sostenendo che l'approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea Regionale siciliana (l.r. 30 settembre 2021, n. 26),

intervenuta frattanto, avesse fatto venir meno l'interesse ad agire della Procura. Secondo l'argomentazione della difesa regionale, il controllo operato dalla Corte dei conti sui rendiconti regionali sarebbe infatti esclusivamente funzionale a fornire al Legislatore regionale elementi per poter valutare l'operato dell'Esecutivo e, quindi, approvare o meno il rendiconto da quest'ultimo predisposto: nel momento in cui sopravvenga la legge di approvazione del rendiconto verrebbe meno pure il compito ausiliario della Corte dei conti. Una posizione quest'ultima che non è stata accolta dal giudice contabile, il quale ha offerto una rappresentazione del giudizio di parificazione diametralmente opposta.

La Regione siciliana ha comunque tenuto ferma la propria posizione e – a seguito della pronuncia in esame – ha ritenuto di sollevare conflitto di attribuzioni tra enti dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando la lesione delle proprie prerogative costituzionalmente garantite. A completare il quadro di procedimenti costituzionali “scaturiti” da questa pronuncia, si aggiunge il giudizio di legittimità in via incidentale incardinato con separata ordinanza dalle Sezioni riunite in speciale composizione con riferimento al già menzionato art. 6 della l.r. n. 3/2016.

Invertendo l'ordine seguito dal giudice contabile, l'esame della pronuncia muove dall'analisi delle principali questioni di merito, ossia la quantificazione del FCDE e la definizione del “perimetro sanitario”, che ha condotto all'impugnazione dell'art. 6 l.r. n. 3/2016 dinanzi alla Corte costituzionale (par. 2); procede dunque con l'esame della motivazione sulle questioni di fondo passate in rassegna poc'anzi (par. 3), per poi chiudere con alcune brevi riflessioni sulla *ritrovata* natura giurisdizionale del giudizio di parificazione e sulla sua *rinnovata* funzione nel quadro di legalità costituzionale finanziaria *post-2012* (par. 4).

2. La decisione nel merito: FCDE e “perimetro sanitario”

Come si è anticipato, le Sezioni riunite in speciale composizione hanno innanzitutto accolto il primo motivo di ricorso in relazione al FCDE, quantificato dalla Regione e dalle Sezioni riunite siciliane tenendo erroneamente conto della riscossione e dei residui iniziali del quinquennio 2014-2018 e non del quinquennio antecedente al 31 dicembre 2019, inteso come comprensivo dell'esercizio di competenza.

Tutto ruota intorno all'interpretazione che si intende offrire del principio contabile applicato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 (§ 3.3), il quale detta le regole tecniche per la formazione del FCDE: mentre la Sezioni regionali, in continuità con la loro giurisprudenza e citando alcuni precedenti conformi, sostenevano che la lettera del principio escludesse l'esercizio di competenza, di diverso avviso si sono mostrate le Sezioni riunite in speciale composizione.

Quest'ultime hanno infatti osservato che – al netto di «una non felice formulazione del principio contabile applicato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, che sovrappone due fattispecie e due tipi di FCDE», così ingenerando l'errore delle Sezioni regionali – il cd. FCDE “a consuntivo” (art. 46, co. 2, d.lgs. n. 118/2011), qual è quello in rilievo, deve necessariamente tenere in considerazione anche i residui e le riscossioni dell'esercizio di competenza (in questo caso, il 2019), perché risponde alla finalità, nel più ampio contesto

del rendiconto, di determinare una specifica componente del risultato di amministrazione (e non invece di perseguire l'effettiva copertura delle spese programmate, come invece avviene per il FCDE "a previsione" di cui all'art. 46, co. 1, d.lgs. n. 118/2011). In definitiva, mentre il rendiconto regionale e la prima decisione di parifica hanno poggato su un'interpretazione più letterale del principio contabile applicato, le Sezioni riunite in speciale composizione hanno fatto valere più persuasive ragioni di ordine logico-sistematico, che risultano peraltro confortate da una giurisprudenza contabile conforme.

La mancata considerazione dei residui e delle riscossioni dell'esercizio 2019 nel computo del FCDE ha condotto quindi alla non parificazione del saldo espresso dal risultato di amministrazione, che dev'essere aumentato di conseguenza.

Venendo al secondo motivo di ricorso, attinente alla definizione del "perimetro sanitario" – la quale sarebbe stata compiuta in violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2001 e del correlato art. 8, co. 1, lett. b) della l. n. 42/2009 – le Sezioni riunite hanno invece sollevato, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 l.r. n. 3 del 2016, sospendendo il giudizio *in parte qua*. L'art. 6 impugnato dinanzi alla Corte costituzionale sostanzialmente autorizza, a decorrere dall'esercizio 2016, l'ammortamento di un mutuo concluso tra Regione e MEF per il rientro dal disavanzo sanitario (sottoscritto ai sensi dell'art. 2, co. 46, legge 24 dicembre 2007, n. 244) attraverso l'impiego di una quota del Fondo sanitario.

Per comprendere appieno le censure del giudice contabile, è necessario far riferimento all'articolata motivazione dell'ordinanza di remissione, che ricostruisce – anche alla luce della pertinente giurisprudenza costituzionale – le regole che presidono al "perimetro sanitario" di cui all'art. 20, d.lgs. n. 118/2011.

In primo luogo, è bene ricordare che, con l'espressione "perimetro sanitario", ci si riferisce a quell'area del bilancio regionale – separata dalla gestione ordinaria – che è costituita dalle entrate vincolate al finanziamento della spesa sanitaria e che risulta a sua volta ripartita in entrate funzionali al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (d'ora in poi LEA), entrate funzionali a prestazioni aggiuntive o superiori ai LEA, entrate che eventualmente finanzino spese di investimento nella sanità, cui si aggiungono – per gli enti con disavanzo sanitario pregresso – le entrate per il rientro dallo stesso. Mettendo a sistema la giurisprudenza costituzionale rilevante, la Corte dei conti evidenzia come l'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, nell'esigere una chiara e separata evidenza di entrate e spese sanitarie, sia funzionale all'attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost., in quanto definisce – sul piano contabile – quelle «procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione» delle singole prestazioni sanitarie. La stessa Corte costituzionale ha osservato d'altra parte come l'art. 20 ponga «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni». Si può allora affermare – come argomenta efficacemente lo stesso giudice remittente – che «l'art. 20 e la sua corretta interpretazione sono uno snodo che connette, da un lato, regole contabili e diritti fondamentali (dimensione individuale) e dall'altro, le stesse regole e l'autonomia (dimensione comunitaria). Tale disposizione, infatti, non presidia solo interessi singolari, ma è strumento di tutela delle

autonomie, perché garantisce una adeguata connessione tra risorse e funzioni (art. 119, c. 4, Cost.), in particolare, garantisce che le regioni siano concretamente poste in grado di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m) Cost.) e, allo stesso tempo, che esse rispondano in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quelle ordinaria, attraverso il saldo del perimetro sanitario (che sia affianca a quello generale reso attraverso il risultato di amministrazione)».

La separazione della gestione sanitaria rispetto a quella ordinaria da ultimo richiamata si riflette peraltro nel peculiare regime contabile derogatorio garantito per le spese collocate nel perimetro sanitario (a prescindere dalla loro stretta inerenza al finanziamento dei LEA): «i crediti e i debiti afferenti al “perimetro sanitario” dell’art. 20 sono stati sottratti al riaccertamento straordinario per il passaggio alla nuova contabilità, né vengono normalmente “riaccertati” (cfr. art. 3, c. 4). Inoltre, l’art. 20 dispone che l’accertamento e l’impegno di spese non avviene in base alla esigibilità giuridica del debito o del credito (competenza finanziaria potenziata), ma attraverso automatismi che non presuppongono una previa rigorosa verifica della copertura».

Alla luce di tali premesse – qui riepilogate succintamente per punti – la Corte dei conti solleva una serie di questioni di legittimità con riferimento a diversi parametri.

Le Sezioni riunite lamentano innanzitutto una violazione dell’art. 119, co. 1, Cost.: le spese per l’ammortamento del mutuo non potrebbero infatti collocarsi nel perimetro sanitario, dal momento che non costituiscono neppure una spesa per il rientro dal disavanzo sanitario, essendo funzionali non al pagamento dei fornitori creditori della sanità regionale, ma all’ammortamento del mutuo concesso dallo Stato. L’illegittima inclusione nel perimetro sanitario prevista ex art. 6 l.r. n. 3/2016 consente tuttavia alla Regione di dare coperture sostanzialmente “presuntive” a queste spese, in virtù del cennato peculiare regime contabile, mettendo così a rischio l’equilibrio di bilancio, giacché non è valutata correttamente la sostenibilità economica di spese che, per legge, non avrebbero potuto giovare del regime contabile “di favore” del perimetro sanitario, ma avrebbero dovuto seguire il più rigoroso regime ordinario. Per altro verso, la Corte sostiene, in modo assai convincente, che l’inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario, compiuta senza operare alcuna distinzione rispetto alle diverse tipologie di spese sanitarie ivi incluse, finisce per sottrarre risorse vincolate all’attuazione dei LEA, in violazione degli artt. 119, co. 4, 117, co. 2, *lett. m)* e 32 Cost.: non è necessario dimostrare l’avvenuta lesione in concreto dei LEA – come vorrebbe la Regione – dal momento che la deviazione dei finanziamenti vincolati rispetto allo scopo finale costituisce “per definizione” una violazione della garanzia del livello essenziale delle prestazioni.

La disposizione impugnata si porrebbe peraltro in contrasto con la Costituzione sotto due ulteriori profili: da un lato, l’art. 6 costituirebbe non solo una “norma di bilancio”, nella misura in cui autorizza una spesa, ma pure una “norma sul bilancio”, dal momento che detta le regole per la contabilizzazione della stessa: tuttavia, proprio per quest’ultimo aspetto, la Regione avrebbe travalicato le proprie attribuzioni legislative per sconfinare nella competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei saldi e di definizione

delle modalità per la loro omogenea determinazione, violando così gli artt. 81, co. 6 e 117, co. 2, *lett. e*) Cost. Dall'altro lato, sarebbe pure riscontrabile la violazione della cd. "*golden rule*" di cui all'art. 119, co. 6, Cost.: il finanziamento corrisposto dallo Stato alla Regione assume infatti tutti i caratteri del mutuo, ossia una forma di indebitamento che per gli enti territoriali risulta costituzionalmente ammissibile solo a fini di investimento e non, come nel caso di specie, per pagare debiti pregressi.

Nell'attesa della pronuncia della Corte, si può intanto registrare come – alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia – sia evidente la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate, dal momento che l'eventuale accoglimento delle stesse comporterebbe una modificazione del risultato di amministrazione, con aumento dei fondi vincolati pari alle risorse sottratte al Fondo sanitario per l'ammortamento del mutuo e corrispondente peggioramento del saldo ordinario, con ulteriori e inevitabili riflessi sulla decisione di parificazione, che non potrebbe che essere negativa.

3. Le questioni di fondo: natura del giudizio, regole processuali e ruolo della Procura

Come anticipato in apertura, tuttavia, l'aspetto più interessante della pronuncia è legato non tanto al merito della stessa, quanto alle questioni di fondo che la Corte dei conti è chiamata ad affrontare per rispondere all'eccezione di inammissibilità, improcedibilità o cessata materia del contendere opposta dalla Regione siciliana, la quale sosteneva che la tradizionale funzione ausiliaria del giudice contabile rispetto all'assemblea legislativa, esercitata in sede di parificazione, si sarebbe esaurita con l'intervenuta approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2019 (l.r. n. 26/2021).

Con uno sviluppo argomentativo coerente nella definizione delle premesse e dello svolgimento delle rispettive conseguenze sul piano processuale, le Sezioni riunite in speciale composizione rigettano l'eccezione della difesa regionale, respingendo la rappresentazione riduttiva dell'ausiliarità ivi accreditata.

Dopo aver riaffermato la *natura pienamente giurisdizionale del giudizio di parificazione* – di cui «è ben avvertita la Corte costituzionale che, allo stesso tempo, ha sottolineato l'esigenza di presidiare tale funzione con regole procedurali che ne impediscono un "cattivo uso" (sent. n. 72/2012, punto 2.3. del considerato in diritto, confermato, e nient'affatto smentito, dalla citata sent. n. 89/2017)» – il giudice contabile procede con l'individuare oggetto e funzione del giudizio, elementi essenziali per smentire la tesi regionale.

Innanzitutto, le Sezioni riunite evidenziano – richiamandosi tanto ad una ormai nota e consolidata giurisprudenza costituzionale, quanto ai propri precedenti – come *oggetto del giudizio di parificazione* sia «la richiesta di "validazione" del risultato di amministrazione (...) con l'effetto di dichiarare gli effetti che per legge conseguono alla definizione del saldo». Si tratta «non di un controllo su atti o attività, ma su un ciclo» di bilancio e pertanto le Sezioni riunite in speciale composizione (e le Sezioni regionali di controllo) emanano «provvedimenti che hanno natura dichiarativa e di accertamento dello "stato" di una informazione»: «oggetto del giudizio è il saldo e la sua correttezza nel ciclo di bilancio; di

conseguenza, l'interesse permane indipendentemente dagli esiti del procedimento legislativo. Tale giudizio è stabilito in funzione e ausilio di tutti gli interessi che si radicano attorno al saldo di bilancio. Lo stesso giudizio ed il suo esito, peraltro, non riguardano la validità delle leggi medio tempore approvate, su cui sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice delle leggi».

Da queste osservazioni sull'oggetto, la Corte muove quindi per ricostruire la *funzione del giudizio di parificazione*, argomentando – anche qui con sicuro aggancio alla giurisprudenza costituzionale – come tale giudizio non risponda più né alla primigenia e antica funzione ausiliaria del potere legislativo, attribuitale dalla legge n. 800 del 1862, né a quella successiva di ausilio e consulenza al potere esecutivo, affermata con il regime fascista, ma sia ora servente rispetto a «tutti gli interessi che si radicano attorno al saldo di bilancio», «con una ausiliarità che non è (più) verso un organo dello Stato-persona (in continuità col suo interesse), ma verso lo Stato-ordinamento (C. cost., sentt. n. 267/2006, n. 179/2007 e n. 198/2012)». Pertanto, se il giudizio di parificazione non è rivolto solamente a fornire al potere legislativo gli elementi per verificare le scelte finanziarie dell'esecutivo (come vorrebbe la difesa regionale), ma risponde a più ampi interessi di rilievo costituzionale (non ultima la possibilità da parte degli amministrati di esercitare un efficace e consapevole controllo democratico rispetto alle scelte finanziarie dei propri rappresentanti), allora l'approvazione del rendiconto che intervenga prima della conclusione del giudizio di parificazione – come nel caso siciliano – non fa venir meno l'interesse ad agire, proprio perché permangono tutti gli altri e ulteriori interessi costituzionalmente rilevanti connessi alla decisione di bilancio. Opinando diversamente, osserva la Corte, «si dovrebbe quindi concludere che nell'ordinamento vigente è legalmente possibile prescindere dalle necessità delle verifiche previste dall'art. 5 lett. a) della l. cost. n. 1/2012 che, per effetto dei previgenti artt. 100 e 103 Cost., spettano alla Corte dei conti».

Le ricadute di tale limpida opzione interpretativa sul piano del processo e del ruolo del pubblico ministero tratte dalla Corte dei conti appaiono del tutto coerenti.

Da un lato, proprio la necessità di «giustiziare interessi diffusi inerenti a beni pubblici (nel caso il bilancio, cfr. C. Cost. sent. n. 184/2016)» impone – secondo il giudice contabile – la presenza del pubblico ministero nel giudizio di parificazione, cui appunto «spetta il compito di veicolare interessi diffusi in giudizio, collegati al “bene pubblico” bilancio». Dall'altro lato, la natura pienamente giurisdizionale del giudizio – che deve intendersi come «un processo strutturato “in unico grado” dinanzi a due diversi giudici, la sezione territoriale di controllo e queste Sezioni riunite (art. 20 l. n. 243/2012 e artt. 11, co. 6, 123 e seguenti, 172 e seguenti del c.g.c.)» – impone al giudice contabile di individuare una disciplina processuale capace di assicurare il rispetto dei principi costituzionali rilevanti, e in particolare del diritto di difesa e del giusto processo ex artt. 24 e 111 Cost.

Mancando allo stato attuale una normativa specifica che regoli il giudizio in parola, la necessità di garantire i menzionati principi costituzionali comporta allora che l'assenza di norme puntuali venga colmata attraverso l'analogia. Il termine di paragone per la disciplina processuale del giudizio di parificazione è quindi individuato dal giudice contabile nelle

norme generali dettate per il giudizio sui conti (parte Titolo I, Capo III), il quale sarebbe sostanzialmente assimilabile al giudizio di parificazione, condividendone il carattere necessario e officioso, la struttura litigiosa, nonché *petitum* (un accertamento che renda definitivi i saldi) e *causa petendi* (la resa del conto).

Per quanto attiene al rispetto dell'autonomia regionale – che la difesa siciliana pretenderebbe compromessa – e quindi alla posizione che assume la Corte nella forma di governo, la Corte è altrettanto netta nelle conclusioni. Atteso che, come si è accennato poc'anzi, oggetto del giudizio di parificazione è il saldo e la sua correttezza nel ciclo di bilancio – e non la legge di approvazione del rendiconto – il rispetto dell'autonomia regionale è garantito, specie in relazione all'esercizio della relativa funzione legislativa: «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». E ancora: «gli effetti del giudizio di parificazione, infatti, non si producono sull'atto, ma sull'equilibrio giuridico e concreto del ciclo bilancio, ossia, su una situazione giuridica e di fatto obiettiva che prosegue e si realizza nella continuità del ciclo, con le leggi di assestamento, di previsione e la successiva rendicontazione. Detto in altri termini, le variazioni risultanti della legge di rendiconto andranno effettuate con le scritture correttive sugli altri atti del ciclo di bilancio, ferma restando l'intangibilità del rendiconto approvato».

4. Riflessioni conclusive: Costituzione e giudizio di parifica, tra legalità finanziaria e autonomia

Va rilevato che la descritta ricostruzione del giudizio di parificazione, nei suoi caratteri essenziali e nelle sue conseguenze sul piano processuale, non è del tutto incontrovertibile nel panorama giurisprudenziale e dottrinario. Proprio per questo la decisione in commento appare tanto più rilevante: non solo per la chiara e argomentata esposizione della tesi del giudizio di parificazione come giudizio pienamente giurisdizionale con ausiliarità "estesa" allo Stato-ordinamento, ma soprattutto per aver "provocato" la reazione della Regione siciliana con il ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti, offrendo così alla Corte costituzionale una *chance* imperdibile per fare definitivamente chiarezza sul punto e mettere ordine nella sua stessa giurisprudenza sul tema.

Per meglio cogliere l'importanza dell'occasione che si offre al giudice costituzionale, è necessario ricostruire – seppur con la sintesi imposta dall'economia di questa breve nota – l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di controlli esterni della Corte dei conti sulle Regioni. In via di estrema semplificazione, possono individuarsi almeno due fasi in questo percorso giurisprudenziale: una prima, inaugurata dalla sentenza n. 29 del 1995 e che si spinge fino alla sentenza n. 37 del 2011; e una seconda, che invece si sviluppa a partire dalla riforma costituzionale del 2012 e dura tutt'ora. Il discrimine tra i due filoni giurisprudenziale riposa essenzialmente sull'argomento impiegato dal giudice delle leggi per giustificare la compatibilità costituzionale dei controlli della Corte dei conti sulle autonomie regionali: nella prima fase l'argomento cardine è rappresentato dalla *natura collaborativa* del controllo che, caratterizzandosi come

“*indirizzo*” e stimolo all’autocorrezione dell’ente controllato e non incidendo direttamente sulla discrezionalità politico-amministrativa della Regione, non entrerebbe in conflitto con l’autonomia regionale costituzionalmente garantita.

La Corte si confronta d’altronde – in questa prima fase – con il nuovo paradigma dei controlli dettato dalla riforma del 1994. Quell’intervento legislativo era inteso a superare la tradizionale impostazione del controllo come “*garanzia*” – volto quindi a «sanzionare la deviazione dal paradigma dello schema legale tipico» – per accogliere invece una visione dell’attività di controllo quale mero orientamento dell’ente controllato. Ciò aveva implicato l’abbandono della tradizionale dimensione giurisdizionale del controllo della Corte dei conti per abbracciare una diversa natura amministrativa, o meglio di co-amministrazione con l’ente controllato.

Quest’impostazione del rapporto tra Corte dei conti e autonomie viene in parte riconsiderato con le leggi 5 giugno 2003, n. 131 (recante disposizioni per l’adeguamento alla revisione costituzionale del Titolo V del 2001) e 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria del 2006), per poi essere definitivamente superato con la riforma costituzionale del 2012 e con «la complessa rete di norme attuative del disegno ordinamentale di quella riforma – a partire, ovviamente, dalla legge “rinforzata” n. 243/2012», che hanno inciso in modo radicale sulla natura dei controlli.

Pur motivate da molteplici e articolati fattori, le innovazioni da ultimo menzionate muovono infatti dal presupposto che i controlli di carattere collaborativo (come emersi dalla riforma del 1994) si fossero mostrati inadeguati ad assicurare il rispetto della legalità finanziaria da parte degli enti controllati e fosse quindi necessario riaffermare controlli “ad esito imperativo” e “cogente”. Questi nuovi controlli non hanno più il fine di segnalare le deviazioni dalle regole all’ente controllato in chiave autocorrettiva (come per i controlli “ad esito referente”), ma mirano a sanzionare tale deviazione, avendo come unici parametri la “legittimità” e la “regolarità” (e prescindendo dunque da quelle valutazioni di economicità, efficienza e efficacia che avevano contraddistinto i controlli degli anni Novanta). Con una formulazione particolarmente efficace, si è parlato in proposito di «finanziarizzazione» e «giurisdizionalizzazione» dei controlli: da un lato, il parametro preminente è divenuto l’equilibrio di bilancio (con la “svalutazione” della dimensione aziendalistico-economicistica); dall’altro lato, il controllo si configura essenzialmente in termini di legittimità-regolarità, con verifiche che hanno «esito binario o dicotomico, che accertano/non accertano la corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi oppure, nel caso della parifica del rendiconto delle Regioni, la conformità delle singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio ai parametri normativi».

Alla luce di questo mutato quadro normativo, la Corte ha progressivamente abbandonato l’argomento “*principe*” della prima fase – ovvero la natura collaborativa del controllo, che non trova più riscontro nelle previsioni normative di riferimento – per valorizzare di contro l’argomento della dimensione «legalitaria» del nuovo paradigma dei controlli, intesi come oggettivi, neutrali e funzionali alla tutela della legalità costituzionale-finanziaria. Come ben messo in luce da Andrea Cardone, la compatibilità dei “nuovi”

controlli con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali viene a dipendere, in questa cornice, dalla *giurisdizionalità* del controllo, la quale forma un tutt'uno con la sua *funzionalizzazione* alla tutela della legalità costituzionale-finanziaria come diritto obiettivo. Si assiste così ad un ritorno al controllo inteso come "garanzia" – secondo la lettura più tradizionale, abbandonata nella parentesi collaborativa degli anni Novanta – esercitato dalla Corte dei conti nella veste di organo «al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse».

Questo passaggio argomentativo, avvertito con sicurezza dalla dottrina più attenta e recepito in alcune pronunce dello stesso giudice contabile (tra cui quella in esame rappresenta una delle più consapevoli declinazioni), sembra oramai compiuto – almeno nella sostanza – nella giurisprudenza costituzionale. Non mancano tuttavia momenti di dissenso, tra i quali si segnalano alcune pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e della stessa Corte dei conti. Si tratta di arresti espressamente menzionati dalla Regione siciliana nei ricorsi per conflitto di attribuzioni, che tuttavia possono trovare spazio nell'argomentazione difensiva anche perché la stessa Corte costituzionale – che pure si è incaricata di rileggere i controlli della Corte dei conti nel senso descritto alla luce del mutato quadro costituzionale e normativo – ha ciononostante mostrato una certa cautela nell'affermare *espressamente* che il giudizio di parifica abbia piena natura giurisdizionale. E ciò pur riconoscendo apertamente la legittimazione della Corte in sede di parifica a sollevare questione di legittimità in via incidentale.

Questa cautela verbale del giudice delle leggi può rintracciarsi in diverse pronunce, anche recenti, che pure nella sostanza dell'argomentazione riconoscono la sussistenza di tutti i caratteri propri della giurisdizione nel giudizio di parifica oltre a ravvisarne in più occasioni il carattere funzionale alla legalità costituzionale finanziaria. Così si può leggere nella sentenza n. 89 del 2017 che il giudizio di parificazione «*non un procedimento giurisdizionale in senso stretto*»; oppure si afferma, nella sentenza n. 18 del 2019, che «il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta un ulteriore carattere che lo *avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale*». La sentenza n. 157 del 2020 parla invece di *assimilazione* dei controlli di legittimità-regolarità all'attività giurisdizionale, però solo «ai fini dell'impulso al sindacato di legittimità costituzionale», arrivando a qualificarli come attività *paragiurisdizionale*.

Nella giurisprudenza costituzionale su questioni sollevate in via incidentale dalle Sezioni regionali in sede di parifica, ricorre peraltro con frequenza la citazione – più o meno completa e interpolata – di un risalente e celebre precedente, la sentenza n. 226 del 1976, con la quale si era ammessa la proponibilità di questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo di legittimità. Unitamente ad altra nota sentenza (n. 121 del 1966), il riferimento a tale autorevole precedente ha rappresentato – sin dalla sentenza n. 181 del 2015 – un argomento di rilievo per legittimare l'accesso alla Corte costituzionale attraverso il giudizio di parificazione dinanzi alle Sezioni regionali di controllo. Il brano originale recita: «Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo *non è un giudizio in senso tecnico-processuale*, è certo tuttavia che, *ai limitati fini* dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta

dalla Corte dei conti è, *sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa*, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. 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».

Ora, è evidente che la Corte richiamando questo passaggio nelle pronunce più recenti intenda semplicemente introdurre un argomento *a fortiori*: come a dire, ciò che valeva per il controllo preventivo, a maggior ragione vale per il giudizio di parifica. Tuttavia, la ripetuta riproposizione delle parole del 1976, che segnano comunque una distanza del controllo rispetto alla giurisdizione vera e propria, ha quasi l'effetto di allontanare lo stesso giudizio di parificazione dal riconoscimento di una piena giurisdizionalità. Ma se – come si è visto *supra* – la giurisdizionalità diviene un tutt'uno con la funzionalizzazione alla legalità costituzionale-finanziaria, negare o non accogliere appieno il carattere giurisdizionale del giudizio di parifica significa correre il rischio di compromettere anche la sua funzionalizzazione “legalitaria” e il connesso superamento dell'ausiliarietà in senso riduttivo.

Accanto a questi elementi letterali, va pure evidenziato come – anche nel quadro costituzionale riformato – la Corte abbia talvolta conservato e riproposto l'argomento del carattere collaborativo dei controlli per giustificarne la compatibilità con il dettato costituzionale. E ciò nonostante la natura dei controlli stessi – come si è brevemente riepilogato – fosse nel frattempo mutata, non potendo più ascrivere al modello del controllo ad esito referente invalso in precedenza. Un esempio in tal senso si può rintracciare nella sentenza n. 39 del 2014, che – nel sindacare i controlli *ex d.l. n. 174 del 2012* – tenta di «accreditarne una qualche perdurante natura collaborativa, quale condizione di compatibilità con l'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti territoriali». Ma la “resistenza” di tale argomento, unitamente ai frequenti richiami ai precedenti della prima fase della giurisprudenza costituzionale sui controlli esterni della Corte dei conti, può ingenerare qualche incertezza sul cambio di paradigma avvenuto e, in ogni caso, concede un appiglio a quanti vorrebbero contestare (come la difesa siciliana) l'avvenuta trasformazione del giudizio di parifica.

Ecco allora che alla Corte si offre, proprio con i conflitti di attribuzione promossi dalla Regione siciliana, l'occasione di superare in maniera definitiva tanto quella giurisprudenza maturata nella parentesi dei controlli collaborativi, tanto alcune formulazioni verbali, dettate in parte da cautela definitiva in parte da richiami a precedenti, che sembrano negare la natura pienamente giurisdizionale del giudizio di parificazione. Non è peraltro necessario che il giudice costituzionale ricorra a percorsi argomentativi innovativi, ben potendo fare affidamento sulla propria solida giurisprudenza *post-2012*, che ha più volte riconosciuto sia la “rinnovata” ausiliarietà del giudizio di parifica, sia la natura giurisdizionale dello stesso, arrivando a coniare una sorta di “test di giurisdizionalità” per certificare la legittimazione come giudice *a quo* delle Sezioni di controllo. Una giurisdizionalità che si può dire peraltro “ritrovata”, dal momento che – come si è ben evidenziato in dottrina – già nella concezione

primigenia del giudizio di parifica nel nostro ordinamento, che può farsi risalire a Cavour, tale funzione della Corte dei conti aveva natura giurisdizionale e non amministrativa.

D'altra parte, i brani della giurisprudenza costituzionale sopra riportati, che negano in qualche misura la natura giurisdizionale del giudizio di parificazione, non possono che provocare sull'interprete il medesimo effetto straniante che si prova dinanzi al celebre quadro *Ceci ce n'est pas une pipe* di Renè Magritte: l'osservatore crede di trovarsi dinnanzi ad una fedele riproduzione di una pipa, ma una didascalia ben in vista sulla tela lo avverte in modo disorientante che «Questa non è una pipa». Similmente, la Corte costituzionale ha nel tempo riconosciuto sia che il giudizio di parifica presenta “tutti i crismi” per dirsi un giudizio vero e proprio, sia che la Corte dei conti, in tale ambito, è un giudice, salvo poi smentire con alcune “didascalie” che il controllo sui rendiconti regionali sia giurisdizione in senso stretto.

Una pronuncia che finalmente riconosca *apertis verbis* tanto la *ritrovata* giurisdizionalità del giudizio di parifica, quanto la *rinnovata* ausiliarietà dello stesso potrebbe finalmente fugare ogni incertezza, con sicure ricadute positive tanto sull'uniformità della giurisprudenza contabile, quanto sulla definizione delle garanzie processuali degli interessi dedotti in giudizio, nell'attesa di un auspicabile intervento legislativo che sollevi il giudice contabile dalla scomoda posizione “suppletiva” cui è costretto dall'attuale assenza di norme puntuali per il giudizio di parificazione.

Corte conti, Sez. riun. spec. comp., sent. 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELC.

Il termine *impugnazione* è posto tra virgolette perché – come si avrà modo di riferire più avanti (v. par. 3) – il giudizio dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione deve intendersi come la fase eventuale di un rito in unico grado, composto dalla fase innanzi alle Sezioni regionali (obbligatoria) e quella innanzi alle Sezioni riunite (eventuale). Non si può dunque discorrere propriamente di un'*impugnazione*.

Corte conti, Sez. riun. reg. Sicilia, sent. 2 luglio 2021, n. 6/2021/SS.RR./PARI.

Ricorso n. 740/SR/DELC/, proposto ex art. 11, co. 6, *lett. e*), c.g.c. dalla Procura Generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Ci si riferisce in part. alle seguenti pronunce: Corte cost., n. 60/2013, n. 250/2013, n. 266/2013, n. 39/2014, n. 40/2014, n. 184/2016, n. 89/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 274/2017, n. 5/2018, n. 49/2018, n. 196/2018, n. 18/2019, n. 227/2019, n. 4/2020, n. 157/2020, n. 244/2020, n. 81/2021.

Senza alcuna pretesa di esaustività, in relazione ai temi presi in esame cfr. almeno: A. Cardone, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, 2020, fasc. 5, 2585 ss.; G. D'Auria, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di “sana gestione” è ... fuori dal gioco)*, in *Giur. cost.*, 2020, fasc. 4, 2227 ss.; G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, fasc. 2, 357 ss., nonché Id., *Il giudizio di parificazione*

dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale, in *Federalismi.it*, 2021, fasc. 17 (per la legittimazione della Corte dei conti quale giudice a quo); M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in questa *Rivista*, 2021, fasc. 1, 14 ss. (sulla disciplina processuale); D. Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Riv. Corte conti*, 2019, fasc. 2, 62 ss.; A. Police, *Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parifica dei rendiconti regionali tra giurisprudenza costituzionale e diritto eurounitario*, Relazione all'incontro di studi in memoria di Francesco Garri, Roma 16 aprile 2021, 95 ss., reperibile su <https://www.corteconti.it/Download?id=b3227f87-b586-46d8-b587-c71ca4b2f6a3> (sul ruolo del pubblico ministero); C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, fasc. 1, 4 ss.; G. Scaccia, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, spec. p. 18 ss.; A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. cost.*, 2019, fasc. 1, 216 ss.; A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 2018, fasc. 3, 834 ss.; G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 2017, fasc. 1-2, 739 ss. (sulle questioni attinenti natura, oggetto e funzione del giudizio di parifica, con specifico riguardo anche alla dimensione democratica). Più in generale, sul giudizio di parificazione nella giurisprudenza costituzionale: M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 2020, fasc. 34; R. Ursi, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, 2020, fasc. 1, 49 ss.; G. Rivosecchi, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2019, fasc. 15; R. Scalia, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo 2012. Gli orientamenti della Cortecostituzionale*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. 8; C. Colapietro, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, in *Dir. e Società*, 2013, fasc. 4, 773 ss. (già in *Studi in onore di Claudio Rossano*, III, Jovene, Napoli, 2013, 1201 ss.).

Peraltro la stessa Procura ha ritenuto di aderire alla posizione difensiva della Regione, chiedendo che fosse dichiarata cessata la materia del contendere.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti 1° dicembre 2021 (della Regione siciliana) n. 4, in G.U. n. 50 del 15-12-2021; Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti 25 gennaio 2022 (della Regione siciliana) n. 1, in G.U. n. 7 del 16-2-2022; l'udienza pubblica di discussione dei due ricorsi, nel momento in cui si scrive, è fissata per il 21 giugno 2022.

Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., ord. 17 gennaio 2022, n. 1/2022/DELIC; iscritta al n. 10 del 2022 del reg. ord. e pubbl. su G.U. n. 8 del 23-02-2022.

Diritto, §§ 8 ss.

Si riporta il testo del principio per la parte che qui interessa: «*In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato: a) nel bilancio in*

sede di assestamento; b) nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi».

Quanto alla giurisprudenza contabile siciliana, cfr. Corte conti, Sez. riun. Sicilia, n. 6/2019/SS.RR./PARI; Sez. reg. contr. n. 152/2018/GEST e 114/2019/GEST; quali precedenti conformi si fa invece riferimento a Corte conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 108/2020/PRSE, Sez. reg. contr. Toscana, relazione allegata a deliberazione n. 65/2020/PARI; nonché Sez. reg. contr. Puglia, relazione allegata a deliberazione n. 90/2020/PARI; Sez. reg. contr. Lazio, relazione allegata a deliberazione n. 54/2020/PARI; Sez. reg. contr. Molise, relazione allegata a deliberazione n. 79/2020/PARI.

Le Sezioni riunite regionali valorizzano, in particolare, la distinzione tra «esercizi precedenti» ed «esercizio in corso» compiuta dal principio e poi non riprodotta più innanzi laddove discorre degli «ultimi cinque esercizi»; questa discrepanza evidenzerebbe la volontà di escludere dagli «ultimi cinque esercizi» quello in corso per riferirsi piuttosto agli esercizi precedenti.

Il fatto che la prima parte del principio contabile applicato (§ 3.3) faccia riferimento all'esercizio in corso si spiegherebbe perché affronta non il FCDE “a consuntivo”, ma il FCDE “a preventivo” (v. *Diritto*, §§ 8.5-8.10). Per il FCDE “a consuntivo” varrebbe solo la parte conclusiva del brano riportato in nt. 11, che si riferisce agli «ultimi cinque esercizi».

Si richiamano in motivazione Corte conti, Sez. reg. contr. Campania, n. 1/2017, e n. 102/2021; Sez. reg. contr. Abruzzo, n. 4/2019; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 108/2020.

V. *supra* nt. 9.

In part., per quanto attiene specificamente a “perimetro sanitario” e LEA, cfr. Corte cost., sentt. n. 169/2017, n. 62/2020, n. 157/2020, n. 132/2021 e n. 142/2021.

V. nt precedente.

Cfr. Corte cost., sent. n. 231 del 2017.

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

Corte conti, Sez. riun. giur. spec. comp., ord. 17 gennaio 2022, n. 1/2022/DELIC, *Diritto*, § 4.6.

Ivi, *Diritto*, § 4.15.

Come invece prescrive una costante giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost., sent. nn. 169 del 2017, 197 del 2019, 62 del 2020, 157 del 2020, 132 del 2021.

Peraltro la confusione delle spese per l'ammortamento del mutuo con quelle del perimetro sanitario, che – com'è noto – è finanziato tanto da risorse proprie, quanto da risorse derivate, finisce per ingenerare un singolare cortocircuito in virtù del quale, a pagare capitale e interessi del mutuo, è in parte lo Stato stesso, con risorse che tuttavia sarebbero

destinate al finanziamento dei LEA (e così si avrebbe pure una sostanziale riduzione della compartecipazione statale al fondo sanitario destinato all'erogazione dei LEA).

La Corte osserva peraltro come nel caso di specie non si possa neppure ricostruire la fattispecie come anticipazione di liquidità (come forse vorrebbe la lettera della legge statale cui fa riferimento la norma regionale impugnata), dal momento che il trasferimento di risorse dallo Stato alla Regione siciliana non è funzionale a far fronte ad una carenza di liquidità della stessa, ha una durata eccessiva (30 anni) e non trovano comunque applicazione quelle cautele prescritte dal giudice costituzionale affinché l'anticipazione di liquidità possa ritenersi costituzionalmente ammissibile (tra le altre, in particolare, mancherebbe un qualsivoglia meccanismo di sterilizzazione degli effetti di ampliamento della capacità di spesa prodotto dal trasferimento; v. *Diritto*, § 3.4.4.). In proposito, cfr. Corte cost., sentt. n. 181/1015, n. 4/2020 e n. 80/2021.

In part., si v. Corte cost., sentt. n. 196/2018, n. 138/2019, n. 146/2019, n. 244/2020. In proposito, cfr., *ex pluribus*, M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., 45 ss., spec. 57-67.

Coerentemente, le Sezioni riunite in speciale composizione procedono alla correzione dell'errore materiale prodotto dalla mancata intestazione "IN NOME DEL POPOLO ITALIANO" nella decisione delle Sezioni regionali (§§ 6 ss.).

Diritto, § 5.5.

Si v. spec. Corte cost., sentt. n. 49/2018, n. 138/2019 e n. 189/2020.

Si v. Corte conti, sentt. 15 gennaio 2019, n. 1 /2019/EL.

Diritto, § 5.10.

Diritto, § 7.8.

Diritto, § 7.15.

Cfr., accanto alle pronunce più risalenti citate poco oltre nel testo, Corte cost., sentt. n. 60/2013, n. 39/2014, n. 40/2014; in particolar modo rilevante per la lucida e argomentata ricostruzione dell'*ausiliarità* rispetto allo Stato-ordinamento è Corte cost., sentt. n. 60/2013, *Cons. diritto* § 4. V. anche *infra* nt. 46.

Diritto, § 7.15.

Diritto, § 7.13.

Diritto, § 7.14.

Diritto, § 5.1.

Diritto, § 5.4.

Diritto, § 7.10.

Diritto, § 7.11.

In dottrina cfr. ad es. – oltre a quelle riferite nel prosieguo – le posizioni critiche espresse da F. Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Riv. Corte conti*, 2020, fasc. 2, 56 ss.; P. Santoro, *La deriva giustizialista del controllo. La Corte dei conti giudica se stessa*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 2 dicembre 2019.

Per l'illustrazione di quest'evoluzione argomentativa, sia pure in chiave critica, cfr. spec. A. Cardone, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, fasc. 1, 19 ss.

Cfr., *ex pluribus*, G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei Conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1996, fasc. 4, I, 1156 ss.; Id., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del convegno, Varenna, 21-23 settembre 2006, Milano, Giuffrè, 2007, 115 ss.; G. Pastori, *Il controllo di gestione della Corte dei conti fra controllo e collaborazione*, in *Le Regioni*, 1995, fasc. 6, 1095 ss.; M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei conti e regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, 1995, fasc. 1., 321-325.

Cfr. A. Oddi, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 1, 519 ss.

Il passaggio dalla prima alla seconda fase è segnato dalla sentenza n. 60 del 2013, annotata da F. Guella, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 2013, fasc. 4, 809 ss.; D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. 9; M. Morvillo, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *Forum Quad. cost.*, 28 giugno 2013.

Sulla riforma dettata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti", la dottrina è sterminata; cfr., tra gli altri, V. Guccione, *Il nuovo modello di controllo*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, fasc. 4, 407 ss.; F. Battini, *La riforma dei controlli della Corte dei conti*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, fasc. 2, 221-227; G. D'Auria, *Autonomie locali e controlli*, in *Aa.Vv., Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Atti del convegno, Varenna, 15-17 settembre 1994, Milano, Giuffrè, 1994; G. Vesperini - S. Battini, *Dalla legittimità al risultato dell'azione amministrativa: la riforma dei controlli amministrativi*, in Id., *La carta dei servizi pubblici: erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, Maggioli, 1997; nonché gli scritti raccolti nei volumi collettanei V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, Atti del Convegno di studi, Università di Bari, 3 marzo 1994, Milano, Giuffrè, 1995; Banca d'Italia (a cura di), *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Atti del convegno, Perugia, 9-10 giugno 1994, Roma, Banca d'Italia, 1995; Id., *I controlli delle*

gestioni pubbliche. Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, Banca d'Italia; Cogest, *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, Roma, Cnel, 1996.

A. Cardone, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, cit., 33.

Cfr. L. Schiavello, *Processo contabile*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987; O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1989, spec. XI-XXIII e 3-91; nonché in part. S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 1969, spec. 216-219 e 336-349.

Cfr. sul tema F. Battini, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in *Aa.Vv.*, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del convegno, Varenna, 21-23 settembre 2006, Milano, Giuffrè, 2007; A. Carosi, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge 131/2003*, ivi; G. D'Auria, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, ivi, 115 ss.; F. Petronio, *I controlli della Corte dei conti sugli enti locali nel quadro della riforma del titolo V*, ivi, 64 ss.

Così efficacemente M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., 47; alla legge n. 243/2012 si aggiungono «interventi di rango legislativo ordinario quali il d.lgs. n. 118/2011 (con i suoi ripetuti aggiornamenti), il d.l. n. 174/2012, le modifiche alla legge n. 196/2009 (per il bilancio dello Stato) e le leggi annuali di stabilità e di bilancio progressivamente succedutesi fino ai giorni nostri». Sul punto, cfr. altresì F. Sucameli, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 2020, fasc. 36, 160 ss.

Per un quadro complessivo, cfr. C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, cit., 4 ss. Evidenzia l'influenza decisiva del diritto dell'Unione europea G. Rivosecchi, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie territoriali*, in questa *Rivista*, 2021, fasc. 1, 71 ss., spec. 77 ss.

Per una ricostruzione critica di tale evoluzione, cfr. G. D'Auria, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, fasc. 3, 705 ss.; v. altresì G. Rivosecchi, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, ivi, 741 ss., spec. 771 ss.

Così C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, cit., 7.

Ibidem.

Così A. Cardone, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, fasc. 1, 28.

Va avvertito, tuttavia, come i nuovi controlli di legittimità-regolarità, contrariamente a quelli tradizionali, assumano una *dimensione dinamica* (e non statica), in quanto sono diretti a provocare l'adozione di misure correttive delle eventuali deviazioni dai parametri normativi nella prospettiva del ciclo di bilancio. Cfr. sul punto G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, cit., 380 ss.

Cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 2014, *Cons. diritto*, § 6.3.3.; sent. n. 60 del 2013, *Cons. diritto*, § 4.2. Il superamento dell'ausiliarità tradizionale è avvertito anche da quella dottrina che ha letto criticamente tale evoluzione (e peraltro qualifica come "amministrativi" i controlli della Corte dei conti rispetto gli enti territoriali): cfr. G. D'Auria, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, cit.; nonché Id., *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, fasc. 1, 2674 ss.

In part., cfr. C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, cit.; A. Cardone, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, cit. (seppur criticamente); M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., spec. 46-50; Id., *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., spec. 78-82; con maggiore cautela, ma con esiti sostanzialmente analoghi anche G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 143 ss.; Id., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 2 ss.

Cass., S.U., ord. 30 ottobre 2014, n. 23072, in *Riv. Corte conti*, 2014, fasc. 5-6, 377, con nota di richiami; cfr. altresì G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci territoriali. Spunti di riflessione*, *ivi*, 2015, fasc. 3-4, 588; Cass. S.U., ord. 8 novembre 2016, n. 22645, in questa *Rivista*, 2016, fasc. 5-6, 601; su entrambe le pronunce cfr. P. Santoro, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 2 maggio 2018. Per una critica della posizione della Suprema Corte, cfr. F. Sucameli, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte conti*, 2019, fasc. 1, 64-65.

Corte conti, Sez. riun. spec. comp., sent. 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL.

Cons. diritto, § 2. (enfasi aggiunta).

Cons. diritto, § 3. (enfasi aggiunta).

Cons. diritto, § 2.

Sulla quale, criticamente, si v. G. Amato, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 1985 ss.; nonché G. Caianello, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei Conti, con*

particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione e alla registrazione con riserva, in Foro Amm., 1976, II, 53 ss.;

Questa pronuncia aveva invece precipuamente ad oggetto il controllo esercitato dalla Corte dei conti nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali (della Regione Siciliana); si v. R. Chieppa, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 1651 ss. e C. Anelli, *Corte dei Conti e questioni di legittimità costituzionale*, in *Foro amm.*, 1968, III, 783 ss. Per una ricostruzione teorica dei presupposti che giustificarono l'ammissibilità della rimessione, cfr. A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss., ora ripubblicato in questa *Rivista*, 2019, fasc. 1, 118 ss. (Sandulli fu anche relatore della sentenza della Corte costituzionale). Sul punto cfr. altresì F. Sucameli, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, cit., spec. 59 ss.

Si v., a commento della pronuncia, A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, 2015, fasc. 4, 1380 ss.; I. Rivera, *Gli equilibri di finanza pubblica e i vincoli all'indebitamento nei giudizi incidentali rimessi dalla Corte dei conti in sede di controllo. A margine di Corte cost. n. 181/2015*, in <www.giustamm.it>, 2016, fasc. 6.

Cons. diritto, § 3. (enfasi aggiunte).

Si v., a commento di tale pronuncia, L. Buffoni e A. Cardone, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, fasc. 4, 841 ss.; B. Caravita e E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. 6; 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.; G. Di Cosimo, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in *Le Regioni*, 2014, fasc. 4, 837 ss.; F. Guella, *Il «carattere sanzionatorio» dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in *Osservatorio cost.*, 2014; M. Morvillo, *L'ausiliarità ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur. cost.*, 2014, fasc. 2, 933 ss.

M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una «disciplina processuale» per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 23; lo stesso A. ritiene «forse, davvero, «estremo»» il tentativo di conservare l'argomento.

I ricorsi appaiono peraltro *prima facie* ammissibili, dal momento che la Regione siciliana, attraverso gli stessi, non mira a censurare il modo di esercizio della funzione giurisdizionale (ossia *errores in iudicando*), ma contesta la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nel caso di specie, lamentando come il semplice esercizio della funzione giurisdizionale, dopo l'approvazione per legge del rendiconto regionale, vada a

intaccare le prerogative costituzionali della Regione. Non ci si trova pertanto dinanzi ad un improprio mezzo di gravame rispetto alla decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione, ma ad un ricorso rivolto alla definizione delle rispettive attribuzioni costituzionali. In tal senso cfr. Corte cost., sentt. nn. 285 del 1990, 99 del 1991, 290 del 2007, 130 del 2009, 72 e 81 del 2012.

V. *supra* nt. 34, nonché *infra* nt. 75.

In proposito, cfr. anche G. Rivosecchi, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. Caruso, M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, ilMulino, 2020, 319 ss.

Così F. Sucameli, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, cit., 62.

Cfr. Corte cost., sentt. n. 89 del 2017, *Cons. diritto*, § 2.; n. 157 del 2020, *Cons. diritto*, § 2. Non mancano peraltro occasioni in cui il giudice, quasi *en passant*, parla apertamente di «esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale»; cfr. Corte cost., sent. n. 196 del 2018, *Cons. diritto*, 2.1.1.

Discorre di “riscoperta” della natura giurisdizionale del controllo della Corte dei conti S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, RomaTrE-Press, 2020, spec. 274.

Cfr. F. Sucameli, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, cit., spec. 48-57.

R. Magritte, *Ceci n'est pas une pipe*, 1928-29, olio su tela (60x81 cm), Los Angeles County Museum of Art, Los Angeles, California. La bibliografia sui significati dell'opera è sterminata; si v., tra tutti, almeno M. Foucault, *Ceci n'est pas une pipe*, Montpellier, Fata Morgana, 1973; trad. it. *Questo non è una pipa*, Milano, SE, 1988.

Sul punto, cfr. ancora M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., 14 ss. Da ultimo si v. altresì Corte cost., sent. n. 246/2021, nella quale il giudice costituzionale rimarca «l'opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica» (*Cons. diritto*, § 6.1.1.).