



La

Corte dei conti

N. 5 /SSRRCO/QMIG/22

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Luciano Calamaro, Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Francesco Petronio,
Mauro Orefice, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Maria Teresa Polito, Marco Pieroni,
Anna Luisa Carra, Massimiliano Minerva, Franco Massi;

Consiglieri:

Antonello Colosimo, Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Giuseppe Maria Mezzapesa,
Nicola Benedizione, Giuseppe Teti, Giuseppe Imparato, Daniele Bertuzzi, Rossana
Rummo, Rossella Bocci, Sergio Gasparrini, Donato Centrone, Elena Papa, Marco
Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Referendari:

Ottavio Caleo, Laura Alesiani, Marinella Colucci, Stefania Calcari, Rosita Liuzzo.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12
luglio 1934, n. 1214;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte
dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000 n.
14/DEL/2000, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 6, comma 2, di detto regolamento;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA l'ordinanza n. 1/2022/QMIG, adottata, nelle camere di consiglio del 2, 4 e 7 febbraio (con deposito in data 22/02/2022), dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana concernenti i seguenti quesiti:

1) - *“se al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali debbano applicarsi le disposizioni sui giudizi di conto e, in caso affermativo, se tale applicazione sia integrale o parziale; nell'ipotesi di applicazione parziale, quali disposizioni del codice di giustizia contabile siano specificamente applicabili anche con riferimento ai poteri istruttori del Giudice e del Pubblico Ministero”*;

2) - *“dovendosi applicare al giudizio di parificazione le norme relative al giudizio di conto e le altre previste dalla Parte II, Titolo III, del c.g.c. (e ciò per effetto dell'art. 7 c.g.c.), se fra tali norme rientri anche l'art. 106 c.g.c., comma 1, relativo alla sospensione necessaria del processo”*;

3) - *“se ricorra un'ipotesi di sospensione necessaria -ai sensi dell'art. 106, comma 1, c.g.c.- del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, qualora la Regione abbia proposto conflitto di attribuzione”*;

VISTA l'ordinanza n. 6 del 21 marzo 2022, con la quale il Presidente della Corte ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia in ordine alle questioni prospettate, ravvisando l'eccezionale rilevanza delle stesse;

UDITI nell'adunanza del 7 aprile 2022 i relatori, Presidente di sezione Marco Pieroni e Consigliere Giuseppe Maria Mezzapesa;

Ritenuto in fatto

1. Con l'ordinanza n. 6 del 21/03/2022, il Presidente della Corte dei conti ha deferito a queste Sezioni Riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia sulle questioni di massima sollevate, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana con l'ordinanza n.

1/2022/QMIG, adottata, nelle camere di consiglio del 2, 4 e 7 febbraio (con deposito in data 22/02/2022), concernenti i seguenti quesiti:

- 1) *“se al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali debbano applicarsi le disposizioni sui giudizi di conto e, in caso affermativo, se tale applicazione sia integrale o parziale; nell’ipotesi di applicazione parziale, quali disposizioni del codice di giustizia contabile siano specificamente applicabili anche con riferimento ai poteri istruttori del Giudice e del Pubblico Ministero”;*
- 2) *“dovendosi applicare al giudizio di parificazione le norme relative al giudizio di conto e le altre previste dalla Parte II, Titolo III, del c.g.c. (e ciò per effetto dell’art. 7 c.g.c.), se fra tali norme rientri anche l’art. 106 c.g.c., comma 1, relativo alla sospensione necessaria del processo”;*
- 3) *“se ricorra un’ipotesi di sospensione necessaria -ai sensi dell’art. 106, comma 1, c.g.c.- del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, qualora la Regione abbia proposto conflitto di attribuzione”.*

2. Risulta dagli atti quanto segue.

2.1. Con deliberazione n. 6/2021/SSRR/PARI del 18/6/2021 (depositata in data 2/7/2021), le Sezioni Riunite per la Regione Siciliana parificavano il rendiconto della Regione Siciliana per l’esercizio finanziario 2019, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021, con esclusione di talune componenti riportate in decisione.

2.2. Con ricorso notificato in data 13 luglio 2021 (e depositato il successivo 14 luglio), la Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana, non riproponendo la domanda principale per la non parificazione del rendiconto, impugnava, innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione la decisione n. 6/2021/PARI, in ordine a motivi dettagliati nell’atto d’impugnazione.

2.3. *Medio tempore*, l’Assemblea regionale Siciliana, con legge 30 settembre 2021, n. 26 approvava il rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2019 *“con le osservazioni oggetto del giudizio di parificazione della Corte dei conti - Sezioni Riunite per la Regione Siciliana di cui alla deliberazione n. 6/2021/SSRR/PARI del 18 giugno 2021 nelle risultanze di cui agli articoli seguenti (...)”* (v., specificamente, l’art. 10 della citata legge regionale n. 26 del 2021).

2.4. Le Sezioni Riunite in speciale composizione, a conclusione dell’udienza del 7/10/2021, davano lettura del dispositivo della decisione, che di seguito si riporta:

“Accoglie il primo motivo di ricorso e, per l’effetto, accerta che il Fondo crediti di dubbia esigibilità debba essere rideterminato in aumento di € 43.503.986,07 anziché di € 34.992.196,45 come accertato dalle Sezioni Riunite Siciliane; solleva, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale in merito dell’art. 6 della l.r. n. 3/2016 e conseguentemente sospende il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla suindicata legge”.

2.5. Detto dispositivo veniva impugnato dalla Regione Siciliana, con ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, depositato in data 30/11/2021 (Reg. conf. Enti n. 4/2021).

2.6. Con legge regionale n. 30 del 26 novembre 2021 "Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023" venivano adeguate le previsioni di detti documenti contabili alle risultanze del Rendiconto generale per l'esercizio 2019, oggetto di parifica da parte delle Sezioni Riunite Siciliane.

2.7. Con sentenza n. 20/2021/DEL/C, depositata in data 17/12/2021, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno:

- accolto il primo motivo di ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione Siciliana e, per l'effetto, accertato che il Fondo crediti di dubbia esigibilità debba essere rideterminato in aumento di € 43.503.986,07 anziché di € 34.992.196,45 come accertato dalle Sezioni Riunite Siciliane;
- sollevato, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. 17/03/2016, n. 3 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale" e conseguentemente disposto la sospensione del giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla suindicata legge.

2.8. Avverso detta decisione, la Regione Siciliana ha reiterato la proposizione del conflitto di attribuzione (Reg. conf. Enti n. 1/2022).

2.9. In data 17/1/2022, le Sezioni Riunite in speciale composizione hanno depositato l'ordinanza n. 1/2022, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della citata l.r. n. 3 del 2016.

2.10. L'udienza di trattazione del conflitto di attribuzione presso il giudice costituzionale è stata fissata per il giorno 26/4/2022, e successivamente rinviata al 21/6/2022.

2.11. In data 2 dicembre 2021, con nota prot. n. 146170, la Regione Siciliana ha depositato il Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020.

3. In punto di diritto, le Sezioni Riunite regionali rimettenti, hanno osservato quanto segue.

3.1. Viene anzitutto ricostruito il quadro normativo di riferimento, con evidenziazione che il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana, contemplato dall'art. 6, comma 3, decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione Siciliana), trova la sua disciplina nelle disposizioni del r.d. 1214 del 1934, poste, in origine, con specifico riferimento al rendiconto dello Stato e che tali disposizioni sono altresì richiamate,

per le Regioni a Statuto ordinario nel d.l. n. 174 del 2012, con il quale il giudizio di parifica è stato ad esse esteso.

3.2. Le Sezioni Riunite per la Regione Siciliana hanno poi ricordato i principi consolidati concernenti la natura del giudizio di parifica elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo e giurisdizionale, nonché da parte della Corte costituzionale.

3.2.1. Quanto alle principali deliberazioni interpretative e di orientamento circa i profili processuali del giudizio di parifica (delib. Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2013/INPR "Prime Linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174"; delib. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCC/QMIG/13, relativa a specifici profili procedurali del giudizio di parifica; delib. Sezione delle autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR "Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione"), si ricorda come ivi venga rilevato che il giudizio di parifica è inquadrato quale tipologia di controllo nell'ottica della funzione ausiliaria di controllo (ex art.3, commi 4 e ss., l. n. 20 del 1994) rispetto all'organo legislativo, anche se la "delibera", atto conclusivo del procedimento di parifica, viene resa, ai sensi dell'art. 40 del r.d. 1214 del 1934, nella formalità della giurisdizione contenziosa.

3.2.2. Si richiama l'orientamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo sulla natura "ibrida" del giudizio di parifica, che non costituirebbe procedimento giurisdizionale in senso stretto, peraltro in linea con la posizione espressa dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione che parla di natura "*non giurisdizionale né di atto amministrativo della delibera che conclude il giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*" (n. 2307/2014 e n. 22645/2016).

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

3.2.4. Per quanto riguarda, infine, la giurisprudenza costituzionale, si richiama la sentenza n. 72 del 2012, ove si puntualizza che la pronuncia avente ad oggetto il rendiconto delle regioni non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato; sul punto si ricorda come il Giudice delle leggi, consapevole del carattere eterogeneo e composito dell'istituto, avrebbe definito espressamente la parifica come "procedimento", con ciò ribadendo che non si tratterebbe di procedimento giurisdizionale in senso stretto. La stessa Corte costituzionale avrebbe valorizzato la

natura giurisdizionale del giudizio di parifica, ai limitati fini della legittimazione, in detta sede, a sollevare questioni di costituzionalità (v. sent. n. 89/2017).

Al riguardo viene ulteriormente precisato come il r.d. n. 1214/1934, cui le norme attuative degli statuti delle regioni speciali e il d.l. n. 174 del 2012 fanno riferimento, preveda, per il giudizio di parifica, un capo a sé stante (capo IV), distinto dall'attività di controllo (capo II) e da quella giurisdizionale (capo V) e come la vigente normativa attribuisca alle Sezioni regionali di controllo la titolarità dell'intero procedimento, sia della funzione istruttoria che della funzione decisoria.

Si ricorda, poi, come, in detto contesto, alla luce delle norme generali sui giudizi contabili, la figura del P.M. sia parte "nell'interesse della legge".

3.3. Sotto altro profilo, la Sezione rimettente evidenzia che nessuna disciplina specifica, in materia, sarebbe stata posta dal Codice di giustizia contabile, di cui al d.lgs. 174 del 2016. In detto contesto normativo di natura processuale, non vi sarebbe stata, infatti, alcuna normazione del complesso procedimento del c.d. "giudizio di parifica", oggetto, ancora oggi, di un processo interpretativo incentrato sulle norme del regio decreto n. 1214 del 1934.

4. Di fronte a tali principi ormai consolidati, formati prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile e costantemente seguiti dalle Sezioni regionali di controllo, si sarebbe inserita con contenuti innovativi la sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 20/2021, relativa all'impugnazione della decisione n. 6/2021/PARI delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana avente ad oggetto la parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2019.

4.1. Questa pronuncia si fonderebbe su una lettura "giurisdizionale" della stessa attività di parificazione, lettura che, pur essendo innovativa, non risulterebbe tuttavia priva di richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 20/2021, infatti, si afferma che: *"è chiaro che le formalità della giurisdizione, in questo caso contenziosa, sono strumentali alla effettiva neutralità del giudice (art. 101 Cost.), il quale è tale solo se opera sulla base di una completa eteronomia sia nel momento della decisione (norme sostanziali) sia in quello del giudizio (norme processuali). Pertanto, le regole processuali che il giudice deve seguire per la risoluzione di tale lite non possono essere norme di pura creazione pretoria o di "diritto libero", pena la violazione dei fondamenti dello Stato di diritto, in particolare il principio supremo della legalità del giudizio – che subordina il giudice al diritto (art. 108 della Costituzione, cfr. C. cost. sent. n. 100/1981 e ord. n. 24/1981) – e il diritto inviolabile alla difesa art. 24 della Costituzione, cfr. C. cost. sent. n. 470/1997). Entrambe le garanzie sono assicurate, in giudizi come quello del caso di specie, da 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.)"*.

4.2. La sentenza n. 20/2021, pertanto, metterebbe in evidenza il fatto che il giudizio di parificazione sarebbe un *"processo strutturato in unico grado dinanzi a due giudici diversi"* desumendo, da ciò, l'assimilazione fra la decisione della sezione regionale

di controllo sulla parifica e una vera e propria sentenza, sicché andrebbe posta l'intestazione "in nome del popolo italiano" anche alla pronuncia della sezione regionale (così sempre la sentenza n. 20/2021).

4.3. Le medesime Sezioni Riunite in speciale composizione, nella richiamata sentenza, hanno precisato che: *"l'esito del giudizio di parificazione non determina la necessità della modificazione della legge di rendiconto eventualmente medio tempore approvata, ma ridonda sugli obblighi di assestamento (C. cost., sent. n. 250/2013) e sulla legittimità delle coperture e degli equilibri dell'esercizio in corso, nel rispetto del principio di continuità del bilancio"*.

4.4. Sul piano processuale, con riguardo al giudizio di parificazione, le Sezioni Riunite in speciale composizione, nella sentenza n. 20/2021, hanno messo in risalto l'applicazione doverosa e inevitabile delle norme sul giudizio di conto (artt. 145-149 c.g.c.), così motivando: *"il richiamo alle «formalità della sua giurisdizione contenziosa» contenuto nell'art. 40, non si limita alla mera evocazione dei simboli cerimoniali della giurisdizione, ma ha anche una portata precettiva, racchiudendo l'indicazione di uno specifico "rito" stabilito dalla legge. Le norme che consentono di perimetrare la portata precettiva del rinvio di cui all'art. 40 sono quelle di organizzazione della Corte dei conti, contenute nel citato r.d. n. 1214/1934, nonché quelle sul suo processo, oggi racchiuse nel c.g.c. (d.lgs. n. 174/2016). Queste ultime prevedono l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero (si veda, oggi, l'art. 12 del c.g.c.) e dettano le regole processuali per i relativi giudizi. [...] il giudizio di parificazione spicca per essere, anche nella fase necessaria ed officiosa del controllo, un giudizio a struttura contenziosa piena, con la presenza necessaria di tutte le parti (amministrazione regionale e pubblico ministero), anche prima dell'eventuale ricorso presso queste Sezioni Riunite in speciale composizione [...] Le norme applicabili alla decisione del giudizio di parificazione sono quindi quelle generali dettate per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti (parte Titolo I, Capo III), a cui il giudizio di parificazione è sostanzialmente assimilabile. Infatti, anch'esso è connotato dal carattere necessario e officioso (come il giudizio di conto, cfr. C. cost. n. 129/1981, instaurato ciclicamente, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011, e obbligatorio), nonché, dalla sua struttura litigiosa (espressa per volontà ordinamentale). Sotto il versante sostanziale, si ravvisa una identità di causa petendi e di petitum: la prima consiste nell'adempimento concreto di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge, in relazione alla gestione di risorse pubbliche; il petitum, invece, nel dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione (C. cost. sent. n. 244/2020, punto 2.2.1. in diritto). Oggetto del giudizio è infatti la richiesta di "validazione" del risultato di amministrazione, come evidenziato da costante giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. n. 189/2020, n. 138/2019 e n. 49/2018), con l'effetto di dichiarare gli effetti che per legge conseguono alla definizione del saldo"*.

5. Sulla base di quanto sopra esposto, sussisterebbe, secondo le Sezioni Riunite Siciliane, un contrasto tra la sentenza n. 20/2021 delle Sezioni Riunite in speciale composizione, che hanno affermato in maniera netta l'applicazione delle norme sul giudizio di conto (sia pure rimettendo in parte alla Sezione di controllo - in Sicilia: Sezioni Riunite per la Regione Siciliana - l'individuazione delle norme specifiche da

applicare), nell'ottica di una lettura "giurisdizionale" del giudizio di parifica dinanzi alle Sezioni regionali di controllo, e l'orientamento degli Organi nomofilattici, che hanno invece valorizzato la natura sostanziale del controllo propria del giudizio di parificazione, salva l'applicazione meramente formale delle "norme generali" sui giudizi contabili.

5.1. Ivi, si aggiunge che le pronunce degli Organi della nomofilachia del controllo sarebbero antecedenti rispetto all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, che ha disciplinato in modo puntuale e complessivamente innovativo i giudizi di conto, rimarcando la connotazione giurisdizionale alla luce dei principi del giusto processo ex art. 111 Cost. Invero, anche a seguito dei correttivi al codice di giustizia contabile, apportati dal d.lgs. n. 114 del 2019, il giudizio di conto, sia nella fase dell'esame monocratico da parte del magistrato relatore, sia nella fase eventuale del giudizio collegiale, avrebbe rafforzato la connotazione giurisdizionale, valorizzando i principi del giusto processo e del contraddittorio. Ciò implicherebbe che, rispetto alle richiamate deliberazioni della nomofilachia del 2013 e del 2014, la disciplina processuale di riferimento sarebbe attualmente rappresentata dal *corpus* del codice di giustizia contabile.

5.2. Sotto altro versante, in merito ai rapporti tra nomofilachia del controllo e Sezioni Riunite in speciale composizione, viene altresì rilevato che nell'attuale assetto ordinamentale le pronunce delle Sezioni regionali di controllo relative alle parificazioni dei rendiconti regionali sarebbero impugnabili solo ai sensi dell'art. 11, comma 6, c.g.c. innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione in unico grado in sede di giurisdizione esclusiva.

La sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione, tuttavia, pur potendo annullare o riformare la pronuncia della sezione regionale di controllo e, quindi, pur potendo assumere valore di giudicato nello specifico giudizio di parificazione, sarebbe priva di carattere nomofilattico.

5.3. Vertendosi in materia di controllo, la funzione nomofilattica spetterebbe alle Sezioni Riunite in sede di controllo o alla Sezione delle Autonomie e potrebbe essere attivata soltanto nelle forme e nei modi previsti dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, relativamente alle Sezioni Riunite in sede di controllo, e dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativamente alla Sezione delle autonomie.

6. Sulla base di tali premesse, le Sezioni Riunite Siciliane si interrogano sulle disposizioni applicabili al giudizio di parificazione.

6.1. Infatti, da un lato, le Sezioni Riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie si sono riferite in maniera generale alle disposizioni sui giudizi contabili genericamente intesi; così testualmente nella deliberazione n. 7/2013/QMIG: "*Il quadro normativo è indubbiamente lacunoso, tenuto conto che nel r.d. n. 1038/1933 non ci sono regole per il giudizio di parifica, mentre il r.d. n. 1214/1934 prevede un capo a sé stante*

(capo IV), distinto dall'attività di controllo (capo II) e da quella giurisdizionale (capo V). Infatti, le uniche norme applicabili sono quelle relative allo schema generale dei giudizi contabili, nei quali è presente, come parte pubblica, il pubblico ministero (art. 72, r.d. n. 1214/1934; art. 18, r.d. 13 agosto 1933, n. 1038)". Dall'altro lato, le Sezioni Riunite in speciale composizione nella sentenza n. 20/2021, in modo netto, hanno valorizzato la natura giurisdizionale del giudizio di parifica anche innanzi alla sezione regionale di controllo e hanno affermato l'applicabilità delle disposizioni sul giudizio di conto, così come sopra esposto, ravvisando altrimenti la violazione di fondamentali principi costituzionali relativi al diritto di difesa e al giusto processo (art. 111 Cost.).

Da quanto sopra esposto scaturisce il seguente quesito, che si sottopone alla nomofilachia: *"se al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali debbano applicarsi le disposizioni sui giudizi di conto e, in caso affermativo, se tale applicazione sia integrale o parziale; nell'ipotesi di applicazione parziale, quali disposizioni del codice di giustizia contabile siano specificamente applicabili anche con riferimento ai poteri istruttori del Giudice e del Pubblico Ministero"*.

6.2. Ove, poi, l'organo nomofilattico dovesse pronunciarsi in senso affermativo in merito all'applicazione delle disposizioni del giudizio di conto al giudizio di parificazione, le Sezioni Riunite Siciliane rappresentano, altresì, l'esigenza di verificare se fra tali norme rientri anche l'art. 106 c.g.c. "sospensione del processo". Tale disposizione, infatti, non è ricompresa fra quelle della Parte III del Codice di giustizia contabile relativa al "Giudizio sui conti", ma sarebbe applicabile in virtù dell'art. 7 c.g.c. il quale dispone che: *"1. Il processo contabile si svolge secondo le disposizioni della Parte II, Titolo III, del presente codice, le quali, se non espressamente derogate, si applicano anche al giudizio pensionistico, alle impugnazioni e ai riti speciali. 2. Per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano gli articoli 99, 100, 101, 110 e 111 del Codice di procedura civile e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali"*.

La sospensione nel processo contabile è regolata dall'art. 106 c.g.c., il quale prevede che: *"1. Il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato. 2. La sospensione può essere altresì disposta, su istanza concorde di tutte le parti e ove sussistano giustificati motivi, per una sola volta e per un periodo non superiore a tre mesi. L'ordinanza, in questo caso fissa l'udienza per la prosecuzione del giudizio ed è comunicata alle parti a cura della segreteria della sezione. 3. Avverso la sospensione disposta ai sensi del comma 1 è ammesso il regolamento di competenza di cui all'articolo 119"*.

L'art. 106 c.g.c. riguarda, dunque, due diverse ipotesi di sospensione: quella obbligatoria (comma 1) e la sospensione facoltativa (comma 2).

Quanto alla sospensione obbligatoria, l'art. 106 c.g.c., comma 1, si riferisce alla cosiddetta pregiudizialità tecnica (artt. 34 c.p.c. e 295 c.p.c.), che si configurerebbe in presenza di un nesso di pregiudizialità - dipendenza tra due rapporti giuridici che, pur essendo diversi e strutturalmente autonomi, sono interdipendenti, nel senso che

l'esistenza o il modo di essere dell'uno dipende dall'esistenza o dalla configurazione dell'altro, che ha natura pregiudiziale. Vi è pertanto un rapporto di carattere pregiudiziale che costituisce l'elemento costitutivo, modificativo o estintivo dell'altro, sicché la decisione sul rapporto pregiudicato non può prescindere da quella sul rapporto pregiudiziale.

Con riguardo al giudizio di parificazione, la pregiudizialità si presenterebbe in modo alquanto peculiare in relazione al principio di continuità dei bilanci, posto che l'esito della parificazione del rendiconto di un esercizio incide sulla definitività e sulla certazione dei risultati dell'esercizio in questione, ma tali risultati, a loro volta, costituiscono i presupposti indispensabili del successivo ciclo di bilancio, che si conclude con il relativo rendiconto, che viene anch'esso sottoposto al giudizio di parificazione.

Le vicende e gli esiti del giudizio di parificazione di un determinato esercizio sarebbero quindi rilevanti anche per il giudizio dell'esercizio seguente, per quanto risulterebbe evidente, secondo le Sezioni Riunite rimettenti, che la pregiudizialità verrebbe a declinarsi in modo specifico nel giudizio di parificazione per effetto della continuità dei bilanci.

In aggiunta, le stesse osservano che il decreto legislativo n. 118 del 2011 (Allegato 4/2 - Punto 5.2, lettera h) consente l'appostazione di accantonamenti per passività potenziali anche con riguardo agli esiti del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente e ciò in ragione del principio di continuità dei bilanci.

Viene pertanto formulato il seguente quesito: *“dovendosi applicare al giudizio di parificazione le norme relative al giudizio di conto e le altre previste dalla Parte II, Titolo III, del c.g.c. (e ciò per effetto dell'art. 7 c.g.c.), se fra tali norme rientri anche l'art. 106 c.g.c., comma 1, relativo alla sospensione necessaria del processo”*.

6.3. Infine, laddove l'organo nomofilattico dovesse esprimersi positivamente per l'applicazione dell'art. 106, comma 1, c.g.c. anche al giudizio di parificazione, le Sezioni Riunite rimettenti ravvisano l'esigenza di verificare se tra le cause di sospensione obbligatoria (o necessaria) possa rientrare anche la pendenza del conflitto di attribuzione.

In particolare, le Sezioni Riunite rimettenti, stante la pendenza innanzi alla Corte costituzionale del ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana, ipotizzando la pregiudizialità ex art. 106, comma 1, c.g.c. di detto giudizio in relazione al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, formulano il seguente quesito: *“se ricorra un'ipotesi di sospensione necessaria - ai sensi dell'art. 106, comma 1, c.g.c. - del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, qualora la Regione abbia proposto conflitto di attribuzione”*.

Considerato in diritto

1. Così delineati gli elementi di fatto, questo Collegio è preliminarmente chiamato a valutare i profili di ammissibilità della questione di massima sollevata.

Al riguardo, si ricorda che i presupposti legittimanti l'ammissibilità della richiesta di una pronuncia di orientamento generale da parte delle Sezioni Riunite in sede di controllo, vincolante per tutte le Sezioni regionali di controllo, sono stati individuati dal legislatore all'art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 giugno 2009, n. 102.

Ivi si prevede che, al fine di garantire coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, il Presidente della Corte medesima possa disporre l'adozione di pronunce di orientamento generale, al ricorrere dei seguenti presupposti: la necessità di intervenire su questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, ovvero su casi che presentino una questione di massima di particolare rilevanza.

Come in più occasioni già sottolineato da queste Sezioni Riunite, *“trattasi di un potere assimilabile alla c.d. nomofilachia di cui all'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Legge sull'ordinamento giudiziario), che intesta alla Corte di Cassazione il compito di “garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale””* (SS.RR deliberazione n. 8/CONTR/2010 e SS.RR deliberazione n. 2/SSRRCO/QMIG/18).

Il legislatore, quindi, al fine di promuovere coerenza ed uniformità nell'esercizio delle funzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo della Corte, ha individuato nelle Sezioni Riunite in sede di controllo l'organo nomofilattico deputato a comporre le eventuali antinomie interpretative.

Anche la successiva previsione di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'attribuire alla Sezione delle autonomie, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, funzioni di orientamento rispetto alle Sezioni regionali di controllo, ha fatto salva l'applicazione del citato art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

Coerente con la previsione legislativa è la disposizione contenuta all'art. 6, comma 2, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000, n. 14 e più volte successivamente oggetto di modifiche), ai sensi del quale il Presidente della Corte può rimettere alle Sezioni Riunite in sede di controllo anche l'esame di questioni di massima di particolare complessità o rilevanza che interessino Sezioni di controllo aventi competenze tra loro diverse, per profili di legittimità e regolarità, fatte salve le competenze della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti

del Governo e delle amministrazioni dello Stato e della Sezione delle Autonomie in materia di risoluzione delle questioni di massima.

1.1. Tanto premesso, deve preliminarmente osservarsi come, rispetto alle questioni portate all'esame di queste Sezioni Riunite, l'esigenza di un intervento nomofilattico derivi dalla evidenziazione, nell'ordinanza di rimessione n. 1/2022/QMIG delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, di un contrasto fra quanto statuito dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in ordine all'applicabilità delle disposizioni sul giudizio di conto al giudizio di parifica, sul presupposto della valorizzazione della natura giurisdizionale di quest'ultimo anche innanzi alle Sezioni regionali di controllo, e l'impostazione metodologica sottesa alle linee di orientamento impartite, in materia, da queste Sezioni Riunite, nonché dalla Sezione delle autonomie (Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2013/INPR "Prime Linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174"; Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCC/QMIG/13, relativa a specifici profili procedurali del giudizio di parifica; Sezione delle autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR "Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione"). In queste ultime, infatti, inquadrato l'istituto in un'ottica di funzione ausiliaria (ex art. 3, commi 4 e ss., l. n. 20 del 1994) rispetto all'organo legislativo, si sostiene la particolare natura sostanziale del controllo tipica del giudizio di parifica attribuito alla competenza delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, nonostante l'atto conclusivo venga reso, ai sensi dell'art. 40 del r.d. 1214 del 1934, con le formalità della giurisdizione contenziosa.

Al riguardo, appare quasi ultroneo ricordare che le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado con sentenza che, anche in caso di mero rito, definisce la controversia sottostante; ne consegue che detta decisione sul caso concreto non è suscettibile di essere oggetto di sindacato in altra sede da parte della stessa Corte dei conti.

Parimenti, occorre precisare come, avuto riguardo alle competenze nomofilattiche di queste Sezioni Riunite, il cui fondamento è stato sopra ricordato, non risulta neanche in astratto configurabile un conflitto tra quanto deliberato dalle Sezioni di controllo e quanto deciso dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, trattandosi di plessi che, sebbene facenti parte della Corte dei conti nella sua unitarietà, esercitano funzioni distinte (di controllo le prime, giurisdizionali le seconde), la cui diversità è stata evidenziata anche dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 228/2017; in tal senso, Sezioni Riunite, deliberazione n. 2/SSRRCO/QMIG/18, già richiamata).

Alla luce di quanto sin qui illustrato, in tema di ammissibilità delle questioni rimesse a queste Sezioni Riunite, appare evidente, in primo luogo, come sia pacificamente da escludere, quale presupposto volto a giustificare il richiesto intervento nomofilattico, la necessità di una pronuncia di orientamento generale, al fine di

dirimere questioni risolte in maniera difforme da diverse Sezioni regionali di controllo, non vertendosi in tale fattispecie.

Tuttavia, le stesse questioni, avulse dalla fattispecie concreta da cui sono scaturite, che è stata oggetto di una sentenza in sede di Sezioni Riunite in speciale composizione, e considerate in via generale ed astratta, presentano sicuramente le caratteristiche della particolare complessità e risultano avere una rilevanza generale, in quanto suscettibili di diffusa applicazione, in relazione all'esatta individuazione della disciplina applicabile al giudizio di parifica.

Le questioni deferite sembrano dunque, in astratto, inquadrabili quali questioni di massima di eccezionale rilevanza cui, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, tutte le Sezioni regionali di controllo devono conformarsi, al fine di garantire coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.2. Tanto precisato, la peculiarità dell'oggetto delle questioni di cui ai quesiti posti (*thema decidendum*) rende necessario approfondire il vaglio di ammissibilità delle stesse, sia dal punto di vista soggettivo, ovvero della competenza di questo Collegio ad esprimersi sui quesiti posti, sia, ancor prima, dal punto di vista oggettivo, ovvero della riconducibilità in sé, della materia oggetto dei medesimi, alle funzioni stesse di controllo, rispetto alle quali si chiede una pronuncia di orientamento.

Con il primo quesito si chiede se al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali debbano applicarsi le disposizioni sui giudizi di conto, mentre gli altri (includendo, fra questi la seconda parte del primo), presuppongono una soluzione affermativa ad esso (se tale eventuale applicazione sia integrale o parziale, e, se parziale, quali disposizioni del codice di giustizia contabile siano specificamente applicabili, anche con riferimento ai poteri istruttori del Giudice e del Pubblico Ministero; se fra tali norme rientri anche l'art. 106 c.g.c., comma 1, relativo alla sospensione necessaria del processo; infine, se ricorra un'ipotesi di sospensione necessaria del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, qualora la Regione abbia proposto conflitto di attribuzione).

Sono state dunque sottoposte, a queste Sezioni Riunite in sede di controllo, questioni interpretative che attengono all'applicazione di norme processuali, sul presupposto di un eventuale riconoscimento delle funzioni esercitate, in sede di parifica, dalle Sezioni regionali di controllo, quali funzioni giurisdizionali.

Al riguardo, limitandosi a quanto occorre considerare ai fini del preliminare vaglio di ammissibilità delle questioni poste, appare necessario chiarire quanto segue.

In Costituzione, la Corte dei conti - risultando inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma, Cost.), sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, secondo comma, Cost.) - gode di una doppia investitura che deriva dalla centralità del ruolo di garante della corretta gestione delle pubbliche risorse rivestito dalla Magistratura contabile la quale anche nell'esercizio delle

funzioni di controllo continua ad essere Organo neutrale ed indipendente (in termini, già Corte cost. 17 gennaio 1967, n. 1).

Del resto, in entrambe le funzioni è ravvisabile una comunanza di radici, risultando le stesse riconducibili ad una sorta di *iurisdictio* che, sin dalle sue origini, è apparsa unitaria ed integrata, rispondendo alla necessità, costituzionalmente riconosciuta, di un unico magistrato speciale in materia di contabilità pubblica; tanto, al fine di assicurare la legalità rispetto al bilancio, in quanto oggetto di una legge e strumento di programmazione, gestione e informazione della collettività (Cfr. Corte cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017).

Tuttavia, le due funzioni, nel quadro costituzionale restano distinte. Il necessario sindacato di legalità sull'attività finanziaria e sulla gestione patrimoniale, effettuato da un magistrato terzo e indipendente rispetto alla pubblica amministrazione, trova, infatti, nelle forme del controllo, il giusto temperamento tra le esigenze della legalità e quelle del buon andamento dell'azione amministrativa.

È questo che consente di riconoscere la Corte dei conti, unico organo di controllo che gode di una diretta garanzia costituzionale, quale "organo ausiliario", disciplinato dall'art. 100 Cost. nell'ambito del Titolo III, "Il Governo", Sezione III, "Organi ausiliari", senza che ciò incida sulla terzietà garantita, appunto, dal suo ruolo magistratuale, e le cui funzioni, svolte nei confronti degli organi ausiliati, risultano, in ultima analisi, previste e svolte nell'interesse dello Stato Comunità.

Pertanto, nel chiaro dettato costituzionale, pur nella comunanza di finalità e non negandosi rilevanti punti di contatto, non risultano consentite forme improprie di assimilazione o commistione delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti previste, rispettivamente, all'art. 100 e all'art. 103 della Costituzione.

In altri termini, le funzioni di controllo e giurisdizionali, seppur complementari quanto a finalità perseguite (tutela delle pubbliche risorse), rimangono per la Costituzione distinte, sia sul piano organizzativo-istituzionale, sia sul piano operativo-funzionale.

Le competenze nomofilattiche delle Sezioni Riunite in sede di controllo, a loro volta, alla luce delle previsioni legislative e regolamentari interne sopra richiamate su cui si fondano, chiaramente hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni di controllo, dovendosi necessariamente escludere, *in nuce*, la possibilità di attivare pronunciamenti con valore di orientamento generale sull'esercizio di funzioni giurisdizionali, da parte di organi, ed in sedi, che giurisdizionali non sono; tanto, ferma restando, in ogni caso, la valenza interpretativa generalizzata delle delibere di queste Sezioni Riunite, in particolare di quelle emanate, ai sensi 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

1.3. Per i profili innanzi evidenziati, se ne potrebbe dedurre, *prima facie*, l'inammissibilità, soggettiva ed oggettiva delle questioni poste. Tuttavia, non sfugge a questo Collegio che, come ampiamente illustrato nell'ordinanza con cui le Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana hanno chiesto il deferimento all'esame, così come nella stessa sentenza delle Sezioni Riunite in sede

giurisdizionale in speciale composizione (n. 20/2021/DELC) ove si è prefigurata l'applicabilità delle disposizioni sul giudizio di conto al giudizio di parifica, quest'ultima possibilità presuppone un ripensamento dell'inquadramento teorico della parificazione sotteso alle precedenti delibere di queste Sezioni Riunite e della Sezione delle autonomie, già richiamate, quale forma di controllo, in funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo, il cui atto conclusivo è reso con le formalità della giurisdizione contenziosa.

1.4. Pertanto, si ritiene che queste Sezioni Riunite in sede di controllo possano pronunciarsi in ordine al primo dei quesiti posti, ritenendolo ammissibile nei limiti della necessità di fornire un orientamento generale in ordine all'inquadramento del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali attribuito alle competenti Sezioni di controllo, al fine di confermare o meno il precedente orientamento, tenuto conto, anche alla luce di eventuali novità sopravvenute nell'ordinamento, di quanto prospettato nel deferimento all'esame.

2. Ritenuto ammissibile il quesito posto nei limiti ed ai fini sopra indicati, passando al merito, occorre anzitutto muovere dal corretto inquadramento della natura del giudizio di parificazione, per poi esaminarne i profili di differenziazione rispetto al giudizio di conto.

2.1. Come riportato in narrativa (v. punto 3.2.e ss.), le Sezioni Riunite rimettenti hanno evidenziato il consolidato orientamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo, nonché della Sezione autonomie, nel senso dell'inquadramento del giudizio di parificazione del rendiconto quale funzione di controllo assegnata dall'ordinamento alla Corte dei conti, quale organo ausiliario (ex art. 100, secondo comma, Cost.; art. 3, commi 4 e ss., l. n. 20 del 1994), pur se la "delibera", atto conclusivo del procedimento di parifica, viene resa, ai sensi dell'art. 40 del r.d. 1214 del 1934, nella formalità della giurisdizione contenziosa, con ciò evidenziandosi, da un lato, la natura di controllo della relativa attività e, dall'altro, la volontà di rendere intangibili le risultanze del rendiconto generale, sottoposte all'approvazione dell'organo legislativo (SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 7/SSRRCO/QMIG/13).

Nella stessa sede, non si è mancato di tener conto, in termini generali, della diversità tra decisione di parifica e relazione che l'accompagna. Si tratta, in effetti, di documenti che, anche se collegati, sono del tutto autonomi, *"sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità"*, concernendo la relazione, a differenza della decisione, la complessiva attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, *"sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale"*.

Circa la peculiare natura del giudizio di parificazione, hanno affermato queste SS.RR., nella sede richiamata, che: *"la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale"*, a quest'ultimo, quindi, avvicinandosi, senza però integrarne la sostanza. *"Di qui lo schema del giudizio di parificazione che è, dunque, solo formalmente contenzioso (l'art. 40, r.d. n. 1214/1934 fa specifico riferimento ad una"*

“delibera” della Corte sul rendiconto resa “con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”), ma con effetti preclusivi nell’ordinamento, attesa l’immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte”. Il giudizio di parificazione è, pertanto, un istituto con un’autonoma connotazione nel panorama delle verifiche intestate alla Corte che, modellato anche attraverso esperienze sedimentatesi nel tempo, ha conservato i suoi caratteri peculiari.

Ai già richiamati orientamenti della Sezione delle autonomie (n. 9/SEZAUT/2013/INPR e 14/SEZAUT/2014/INPR) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (n. 7/SSRRCC/QMIG/13) ha fatto riferimento anche l’indirizzo di coordinamento del Procuratore Generale presso la Corte dei conti n. 1171 del 29 maggio 2014.

2.2. Anche le parifiche delle Sezioni regionali di controllo appaiono univoche nel ricondurre l’istituto in esame nell’alveo della funzione di controllo, con la sola eccezione della deliberazione n. 5/2021/PARI della Sezione regionale di controllo per la Campania, orientamento peraltro limitato alla parificazione del solo rendiconto della Regione per il 2019.

2.3. Il ricordato orientamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo sulla natura “ibrida” del giudizio di parifica, che non costituisce procedimento giurisdizionale in senso stretto, è altresì coerente con l’orientamento assunto dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, con riferimento al giudizio di parificazione, qualificano di natura non giurisdizionale, né di atto amministrativo, la delibera che conclude il giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Cass., S.U., n. 23072/2014, n. 22245/2016).

2.4. La medesima posizione è stata ribadita dalla sentenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 44/2017/EL, ove, richiamati e fatti propri i principi espressi dalla citata deliberazione 7/SSRRCC/2013/QMIG, si afferma che *“il giudizio di parifica rientra nell’ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti. La natura sostanziale di controllo non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose”*. Detta pronuncia evidenzia, ancora, che se parti del giudizio sono sia la regione che il pubblico ministero, detta individuazione è possibile solo per la titolarità dei diritti tutelati, in base ai principi generali dell’ordinamento, non essendo rinvenibili norme procedurali al riguardo.

Nel medesimo senso già si poneva la sentenza n. 38/2014/EL delle Sezioni Riunite in speciale composizione, laddove si trova affermato che *“con la decisione sulla parifica l’articolazione della Corte competente per territorio al giudizio di parifica esaurisce il proprio potere emanando una decisione “con le formalità della giurisdizione contenziosa” al termine dell’esercizio di quella funzione certativa che per la sua stessa natura non può non appartenere alla articolazione della Corte dedicata al controllo (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013). Detta pronuncia, inoltre, secondo il procedimento descritto dagli artt. 39 e seguenti del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 è destinato ad inserirsi nel ciclo valutativo dell’organo di rappresentanza politica dell’ente territoriale. Il legislatore ha, quindi, disegnato un procedimento nel quale l’atto finale rappresenta un atto*

di assunzione di responsabilità politica dell'organo di rappresentanza nei confronti dei rappresentati con riferimento alle risultanze della gestione delle pubbliche risorse".

Risulta confermato, dunque, con chiarezza, quanto già sostenuto dalle stesse Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza n. 27/2014/EL, ovvero che *"la decisione di parifica costituisce [...] momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo"*. Ciò è in linea con quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale sin dalle prime pronunce (sentenze n. 121 del 1966 e n. 142 del 1968), secondo cui la parifica, inserendosi obbligatoriamente nel rapporto Governo - Parlamento, ed in posizione di indipendenza rispetto alle assemblee legislative, riveste un ruolo specifico conferendo certezza ai risultati del rendiconto predisposto dall'amministrazione.

2.5. La ricostruzione sistematica dell'istituto in esame, cui ha fatto riferimento la Corte dei conti nelle diverse sedi appena richiamate, trova riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Quest'ultima, con la sentenza n. 72 del 2012, nel puntualizzare che la pronuncia avente ad oggetto il rendiconto delle regioni non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato, ha riconosciuto in essa l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza, di per sé non suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione; talché gli ambiti di competenza di quest'ultima e della Corte dei conti si presentano distinti e non confliggenti.

Nell'occasione, la Corte costituzionale ha affermato che *"la funzione di tale decisione [avente per oggetto il rendiconto] consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. Alla decisione della Corte dei conti, fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti» e costituisce esercizio di «autonoma funzione politica» (sentenza n. 121 del 1966)".*

Nella più recente evoluzione, la stessa Corte costituzionale ha *"ulteriormente affermato che il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013)"* (sentenza n. 157 del 2020). Da tale configurazione discende l'esito dicotomico proprio di questo tipo di giudizi, nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio. In questa logica il Giudice delle leggi ha dunque avuto modo di precisare che il giudizio di parificazione *"è finalizzato indefettibilmente alla determinazione della conformità a legge di accertamenti, riscossioni,*

impegni e pagamenti e del conseguente risultato di amministrazione (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015)” (ord. n. 181/2020).

Una impostazione, quest’ultima, strumentale a consolidare la legittimazione della Corte dei conti, quale giudice *a quo*, a sollevare questioni di legittimità costituzionale *“avverso tutte «le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015)”* (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019, e n. 215 del 2021).

La Corte costituzionale, a questi fini, ha anche nel dettaglio evidenziato gli elementi del connotato *“paragiurisdizionale”* del controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti, vale a dire: *“a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell’art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l’interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall’ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall’interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell’ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell’eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest’ultimo venga avviato dall’ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell’interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”) (sentenza n. 89 del 2017)”* (sentenza n. 196 del 2018, richiamata nella n. 189/2020).

Tuttavia, la stessa Corte costituzionale, pur a fronte delle specificità delle parifica dei rendiconti generali delle regioni e degli effetti dalla stessa determinati, per i quali risulterebbe *“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”*, comunque, riconduce la medesima attività al *“controllo effettuato dalla Corte dei conti [che] è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo”* (sentenza n. 181 del 2015, richiamata dalla successiva giurisprudenza della Corte costituzionale).

2.6. Del resto, la peculiare natura del giudizio di parificazione affermata negli orientamenti sin qui richiamati, si evince chiaramente dal vigente quadro normativo (ricostruito nella già richiamata sentenza n. 27/2014/EL delle Sezioni Riunite in speciale composizione), configurato dalla risalente disciplina di cui agli articoli 39, 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 recante l’approvazione del Testo

Unico delle leggi sulla Corte dei conti (riferiti alla parifica del rendiconto generale dello Stato), alla quale fa rinvio, tanto, per la Regione Siciliana, l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*"Le Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico."*), quanto, per le Regioni a Statuto ordinario, l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012 (*"Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214"*).

Al riguardo, vanno considerati i seguenti aspetti.

In primo luogo, la collocazione topografica di detta disciplina, posta in un capo a sé stante del richiamato Testo Unico (capo IV), distinto dall'attività di controllo (capo II) e da quella giurisdizionale (capo V).

Poi, la locuzione "con le formalità della giurisdizione contenziosa" che differisce da quella impiegata per la disciplina del giudizio sui conti (art. 44 ss. del citato r.d.), in cui sono adoperate le parole "con giurisdizione contenziosa".

Va rilevato ancora che, sia il decreto-legge n. 174 del 2012, che il decreto legislativo n. 174 del 2016 (codice di giustizia contabile), non hanno ritenuto di integrare detta essenziale disciplina, nonostante l'introduzione del c.d. giusto processo in Costituzione, quale effetto della riformulazione dell'art. 111 Cost. (collocato nel Titolo IV, La Magistratura, Parte II, Sezione II, Norme sulla giurisdizione) ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

Peraltro, l'art. 11, comma 6, lett. e) del codice di giustizia contabile radica la giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, riferendosi espressamente al caso di impugnazioni conseguenti alle *"deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo"*.

Infine, quanto all'ipotizzata assimilazione del giudizio di parificazione al giudizio di conto, va ricordato che: la constatata e dichiarata regolarità della gestione finanziaria non implica giudizio sulla regolarità delle gestioni individuali; il sindacato sul rendiconto riguarda la gestione complessiva della gestione nel suo contenuto oggettivo e non ha per oggetto il comportamento soggettivo di coloro che li hanno posti in essere; i conti giudiziali sono posti da agenti contabili mentre il rendiconto è rassegnato dall'esecutivo e riguarda il rapporto dialettico, a connotazione politica, esecutivo/legislativo, in ciò sostanziandosi il "diritto al bilancio" come prerogativa da parte della legge (e quindi delle assemblee rappresentative) di chiudere il ciclo della rendicontazione; i conti giudiziali sono preordinati alla pronuncia di discarico se regolari o all'accertamento di responsabilità patrimoniale in caso di ammanchi; i conti giudiziali sono espressivi di rapporti di dare e avere; il conto giudiziale è tale in quanto costituisce oggetto di un processo, sicché, in ragione della piena garanzia di imparzialità e di terzietà il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui al comma 4 dell'articolo 145 non fa parte del collegio giudicante (art. 148, comma 2-bis, del c.g.c., inserito, in

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

2.7. Punto centrale e dirimente in materia, in ogni caso, è quello secondo cui la storica e risalente funzione della parifica, il cui fondamento è riconducibile all'art. 100, secondo comma, terzo periodo, della Costituzione, è caratterizzata dal diretto riferire alle Camere sul risultato del "riscontro" eseguito, in ciò ricollegandosi alla stessa radice etimologica del controllo (evocando l'operazione di confronto, o meglio di accertamento che per essere esplicito rende necessario un confronto tra scritture e documenti giustificativi); tale connotazione, risulta, altresì, evidenziata nella sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 1/2019/EL, laddove si trova affermato che *"la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva"* (Corte cost., sent. n. 244/1995) e che *"nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011"* (Corte cost., sent. n. 89/2017)".

Si tratta, in verità, della primigenia ragion d'essere delle Camere dei conti così come si sono delineate nell'evoluzione degli ultimi tre secoli nell'ambito del c.d. "diritto pubblico europeo", il cui tratto di fondo, nella questione qui in esame, è costituito dalla centralità della rappresentanza popolare, tale da esprimersi nell'approvazione, con legge, sia della previsione di bilancio, sia della relativa rendicontazione, atti, questi, di carattere esclusivamente politico.

Di qui la natura squisitamente funzionale della parifica nei confronti dei poteri propri della rappresentanza popolare: una sorta di esame di natura tecnica avente ad oggetto la regolarità delle risultanze, preliminare alla decisione legislativa sul consuntivo da assumersi, quest'ultima, tenendo conto delle statuizioni assunte dalla Magistratura contabile, al fine di consentire al ciclo di bilancio di proseguire nel corso del tempo su basi solide e certificate.

2.8. Sul piano sistematico occorre poi maggiormente evidenziare quanto appena accennato, ossia che il giudizio di parificazione si colloca nel contesto del ciclo del bilancio: tanto, per lo Stato, la legge del 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" (artt. 35, 37 e 38), quanto, per le Regioni, il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (artt. 18 e 50) prevedono che detto giudizio vada celebrato "in tempo utile" per l'esame, da parte dell'Assemblea legislativa (dello Stato o delle Regioni) della legge di approvazione del rendiconto, anche ai fini dei vincoli così posti sulla stesura della legge di assestamento del bilancio (attesa la definizione, con il rendiconto, dei residui e la conseguente possibilità di rimodulare le previsioni di cassa per l'esercizio in corso); in tal guisa, viene ad assicurarsi la necessaria consequenzialità nell'adozione dei

documenti di finanza pubblica in cui si sostanzia il ciclo del bilancio, presupposto condizionante il funzionamento stesso dell'ordinamento finanziario e contabile.

A tale ultimo riguardo, va evidenziato che la parifica della Corte dei conti conferisce "certezza" giuridica ai risultati del rendiconto predisposta dall'amministrazione, inserendosi la Corte, in posizione di indipendenza, quale organo ausiliario di rilevanza costituzionale nel rapporto tra Esecutivo e Assemblea legislativa, (cfr. sentenze delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 27/2014/EL e n. 38/2014/EL); talché, *"la pronuncia della Corte, che si interpone tra l'attività di rendicontazione e la legge che approva il conto, ha la funzione precipua di agevolare l'assemblea legislativa nel controllare che l'attività dell'organo esecutivo si sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa. A tal fine, occorre fare riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale, e quindi, non solo alla legge di bilancio, ma anche all'eventuale legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, alla legge di assestamento, alle leggi e ai provvedimenti di variazione"* (v. Sezione autonomie delib. n. n. 9/SEZAUT/2013/INPR).

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 244/2020, ha precisato ulteriormente i contenuti di tale certezza che si discosta dai parametri di una sua immutabilità, dal momento che *"ciascun rendiconto – è utile evidenziare – è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa"*. Nella medesima sentenza, viene anche affermato che *"la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati ... (omissis). Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo [ad un dato esercizio finanziario] per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi... (omissis)"*.

Si tratta di un adempimento, quello della parificazione da parte della Corte dei conti, che ha assunto, peraltro, ancor più nel mutato contesto eurounitario e costituzionale (legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.), una nuova valenza che coniuga il "riscontro contabile" con le valutazioni di "regolarità finanziaria" della gestione delle pubbliche risorse, assegnate a pieno titolo alla Corte dei conti, profili peraltro già evidenziati nella storica sentenza n. 244 del 1995 della Corte costituzionale, in relazione ai parametri di legalità finanziaria derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Invero, proprio con la citata sentenza n. 244 del 1995, la Corte aveva rimarcato che *"dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-*

finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria. [...] Nella nuova fisionomia assunta dal bilancio, la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione del primo comma dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, alla luce dell'interpretazione in chiave sistematica di detta norma nel più recente quadro ordinamentale della materia. Questa norma, nell'indicare l'oggetto del giudizio sul rendiconto generale dello Stato, precisa, infatti, che la Corte dei conti in tale occasione confronta i risultati del rendiconto stesso, tanto per le entrate, quanto per le spese, "ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio", sì da verificare, in definitiva, i modi e la misura in cui le previsioni del bilancio stesso sono state adempiute ed i limiti in esso prestabiliti rispettati nel corso dell'esercizio".

Quanto ricordato, ha chiara valenza anche per i bilanci regionali. Ne discende, infatti, che, come già ricordato, il giudizio di parificazione si inserisce nella scansione temporale in cui si articola il ciclo del bilancio (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentt. n. 38/2014/EL, 23/2019/EL) disciplinata dalla citata normativa di cui alla legge n. 196 del 2009 e del d.lgs. n. 118 del 2011, rispettivamente per il bilancio dello Stato e delle Regioni, quale momento essenziale di riscontro di legittimità-regolarità in vista della legge che approva il rendiconto.

2.9. La collocazione del giudizio di parificazione all'interno del ciclo del bilancio, fermo restando che le sfere di competenza della Regione (o dello Stato) e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti, comporta che lo stesso - a differenza dell'esercizio della funzione giurisdizionale che ontologicamente (sia pure nel rispetto del principio della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 Cost.) non è condizionata da una stretta sequenza procedimentale - debba concludersi in tempo utile a fornire all'Assemblea legislativa i riscontri contabili e finanziari necessari per una consapevole approvazione del consuntivo.

Il rispetto della sequenza temporale, da parte della Corte dei conti assume, dunque, valenza intrinseca: la stretta concatenazione del ciclo di bilancio non ammette interruzioni, ma esige una stretta sincronia dei tempi della parifica con quelli propri della dialettica tra gli organi (esecutivo e assemblea legislativa). In ambito regionale, peraltro, il collegamento tra i vari momenti del ciclo di finanza pubblica è vieppiù evidente per l'obbligo di riportare nei bilanci successivi gli avanzi o i disavanzi degli esercizi precedenti.

Da quanto precede, pare chiara la necessità che il giudizio di parificazione intervenga nell'ambito del lasso temporale connaturato al ciclo di bilancio, quale suo momento essenziale e funzionale allo svilupparsi del circuito decisione-gestione-rendicontazione delle pubbliche finanze; milita in tal senso anche la previsione di un quadrimestre come limite massimo per la gestione provvisoria del bilancio.

D'altro canto, sembra proprio questa una delle più evidenti ragioni sottostanti alla perdurante non avvenuta estensione, al giudizio di parificazione, di istituti

processuali, quali ad esempio, per le ragioni dette (v. precedente punto 2.6), il giudizio di conto (artt. 145-150 c.g.c.), che connotano l'esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto quest'ultima, a differenza della funzione del controllo, non ammette lo stretto condizionamento temporale che qualifica la scansione degli strumenti legislativi della manovra di bilancio.

Questa impostazione sistematica implica, dunque, l'esigenza di una attività di parifica da parte delle competenti Sezioni regionali, che si collochi utilmente all'interno del ciclo del bilancio, mal conciliandosi con sospensioni non necessarie della stessa. Infatti, ove non si realizzasse tale momento essenziale della parifica all'interno del descritto circuito afferente alla finanza pubblica, si verrebbe a creare una lacuna nell'ordinamento da evitare.

Pertanto, è da ritenere che proprio l'essenzialità del ruolo della parifica nel ciclo di bilancio sia tale da imporre una ricostruzione unitaria della sua natura, nei termini qui esposti.

2.10. A quest'ultimo riguardo, quanto ai riflessi prospettati dalle Sezioni Riunite rimettenti, per asserita pregiudizialità del conflitto di attribuzione tra enti di cui in narrativa, va osservato che, sul piano operativo, la soluzione all'ipotizzata interferenza tra il giudizio pendente innanzi alla Corte costituzionale e la legittimazione a celebrare il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana è riportata nella stessa ordinanza di rimessione a queste Sezioni Riunite in sede di controllo.

Infatti, in essa, si rileva che: *"l'esito del giudizio di parificazione non determina la necessità della modificazione della legge di rendiconto eventualmente medio tempore approvata, ma ridonda sugli obblighi di assestamento (Corte 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"* (così, la stessa ordinanza di rimessione delle Sezioni Riunite Siciliane che, a sua volta, richiama testualmente la sentenza n. 20/2021/EL, punto 7.10, delle Sezioni Riunite in speciale composizione).

Ne discende che l'esito del giudizio sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana, sia nel caso di accoglimento che di reiezione del ricorso, non osta di per sé al proseguimento del procedimento sotteso al giudizio di parificazione del consuntivo regionale per il 2020, in quanto, nel primo caso, il giudizio di parificazione reso dalla Sezione regionale di controllo rimarrà impregiudicato e, nel secondo caso, gli eventuali riflessi sul ciclo del bilancio derivanti dal prosieguo del giudizio innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione potranno, nel caso, ridondare sugli obblighi e sui contenuti di cui all'assestamento del bilancio in corso, con i vincoli ed i pregiudizi prima evidenziati.

3. Le considerazioni sin qui esposte, incluse, in particolare, le descritte differenze tra il giudizio di parificazione e il giudizio di conto, evidenziano come manchino i presupposti, a ben vedere, per un'elaborazione, in via pretoria, di una puntuale e formalizzata procedimentalizzazione del giudizio di parificazione che valga a

colmare la supposta lacunosità della risalente disciplina di cui ai citati artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934.

Ciò per la semplice ragione che il giudizio di parificazione si inserisce, sulla base della previsione costituzionale (art. 100, secondo comma, Cost.), in un rapporto dialettico, di tono costituzionale, tra Esecutivo, titolare della responsabilità della gestione delle pubbliche risorse, e Assemblea della sovranità, intestataria del potere legislativo.

In definitiva, il giudizio di parificazione trova collocazione nel c.d. ciclo del bilancio, ove la dimensione temporale, scandita dai parametri costituzionali, conforma il procedimento con modalità flessibili nel suo svolgersi, senza durezza formalistiche, dovendo prevalere, nella logica del Costituente, la sostanza del tempestivo realizzarsi del "riscontro eseguito", nelle sue declinazioni di regolarità contabile e regolarità finanziaria, e dunque della più alta funzione di controllo di cui la Corte dei conti è, per Costituzione, intestataria.

Non sono pertanto necessari i richiesti interventi integrativi (inibiti peraltro al titolare del potere nomofilattico, privo in radice di funzioni nomotetiche), risultando in tutto sufficiente la scarna ma lungimirante disciplina del 1934, non oggetto di riforma alcuna per decenni, a garantire il pieno, tempestivo e competente esercizio della funzione ausiliaria e certativa della Corte dei conti in sede di controllo.

Resta fermo, in ogni caso, l'ancoraggio ai principi generali che governano l'espletamento di funzioni neutrali da parte di un organo terzo magistratuale, quali, in particolare, il principio del contraddittorio e quello della pubblicità, del resto già ampiamente richiamati nelle deliberazioni interpretative e di orientamento sopra citate della Sezione delle autonomie e di queste Sezioni Riunite.

Invero, chiarita la natura del giudizio di parificazione, appare evidente anche la portata del principio del contraddittorio in questa tipologia di "giudizio", che si sostanzia nel consentire, segnatamente all'organo ausiliato, di poter adeguatamente dedurre in ordine all'esatta portata dell'ipotesi istruttoria condotta dalla Sezione di controllo, arricchendo la documentazione contabile necessaria al definito assetto delle risultanze contabili, anche attesi gli effetti della decisione assunta in sede di parifica, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata.

In definitiva il sindacato di legalità sull'attività finanziaria, nel contesto all'esame, risulta effettuato da un organo magistratuale, terzo e indipendente anche nell'esercizio delle funzioni di controllo, ove sono comunque assicurate adeguate garanzie di imparzialità, sia in sede istruttoria che in sede di pubblica adunanza.

P.Q.M.

La questione sottoposta all'esame delle Sezioni Riunite in sede di controllo va risolta alla stregua del seguente principio di diritto:

“La parificazione del rendiconto generale ha natura di controllo, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nei termini precisati in motivazione ed è disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214”.

I RELATORI

F.to digitalmente Marco Pieroni

F.to digitalmente Giuseppe Maria
Mezzapesa

II PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 14 aprile 2022

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio