



Sent. n. 34/2024/QM/PRES_PROC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Presidente	Guido CARLINO
Consigliere	Gaetano BERRETTA
Consigliere	Marco SMIROLDO (relatore)
Consigliere	Lucia d'AMBROSIO (relatore)
Consigliere	Donatella SCANDURRA
Consigliere	Giovanni COMITE
Consigliere	Nicola RUGGIERO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi iscritti al n. 835/SR/QM/PRES e al n. 838/SR/QM/PROC del registro di segreteria delle Sezioni riunite, per la risoluzione delle questioni di massima deferite dal Presidente della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 11, commi 1 e 3, e 114, comma 3, c.g.c., e dal Procuratore generale della Corte dei conti, nell'interesse della legge e ai sensi dell'art. 114, co. 3, del c.g.c., in relazione al giudizio n. 824 del registro di segreteria, pendente innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

ESAMINATI gli atti e documenti di causa.

UDITI nella pubblica udienza del 19 settembre 2024, svolta con

l'assistenza del segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, i relatori, Consiglieri Marco Smiroldo e Lucia d'Ambrosio, il Pubblico ministero, nella persona del viceprocuratore generale Adelisa Corsetti, e gli avvocati Alessandro Dagnino e Nicola Dumas.

FATTO

1.- Con Ordinanza n. 4 del 4 giugno 2024, comunicata in pari data alla Segreteria delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ed iscritta al numero 835/SR/QM/PRES, il Presidente della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 11, commi 1 e 3, e 114, comma 3, c.g.c., ha deferito alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale la risoluzione di alcune questioni di massima concernenti il giudizio n. 824/SR/DELC pendente dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, nel quale la Regione siciliana ha impugnato, *ex artt. 11, c. 6, lett. e), e 123 ss., c.g.c.*, la decisione n. 3/2024/PARI delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, avente ad oggetto il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020.

2.- In particolare, nell'Ordinanza presidenziale si fa presente, tra l'altro, che alcuni dei motivi del ricorso n. 824/SR/DELC concernono questioni di diritto attinenti all'applicabilità del codice di rito alla parifica del rendiconto della regione svolta dalla Sezione regionale di controllo, e nel caso specifico dalle Sezioni riunite della Regione siciliana, tematiche in parte già affrontate dalle Sezioni riunite in speciale composizione (SS.RR./4/2024/DELC), e che si è ritenuto assumessero rilievo quali questioni interpretative di

massima per le quali, in ragione della loro oggettiva rilevanza ed estensione applicativa, si è ravvisata la necessità di assicurare l'uniforme interpretazione e corretta applicazione della relativa disciplina legale (art. 11, c. 1, c.g.c.).

3.- L'Ordinanza presidenziale ha, quindi, formulato i seguenti quesiti:

1.- *“con riferimento alla funzione nomofilattica e alle articolazioni della Corte dei conti alle quali la legge intesta la funzione stessa, quale sia la corretta interpretazione da dare agli articoli 1 e 11, c.g.c., e al loro coordinamento con l'art. 17, c. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 giugno 2009, n. 102, e con l'art. 6, c. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213”;*

2. - *“quale sia la corretta interpretazione e applicazione da dare alle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, riguardo alla parificazione dei rendiconti regionali (art. 6, d.lgs. n. 655 del 1948; art. 1, c. 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174), anche con riferimento “alla formalità della sua giurisdizione contenziosa”;*

3.- *“con riferimento alla parificazione dei rendiconti regionali, quale sia la corretta interpretazione da dare, ove ritenute applicabili, alle disposizioni di cui al Codice di giustizia contabile e, in particolare:*

3.1) *quale sia la corretta interpretazione della normativa in materia di costituzione e composizione del Collegio delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, ai sensi del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, in relazione, ove ritenuti applicabili, agli artt. 46 e 49 c.g.c.;*

3.2) con riferimento alla prosecuzione della parificazione dei rendiconti regionali, all'esito dei giudizi incidentali dinanzi alla Corte costituzionale, quale sia la corretta interpretazione, ove ritenuti applicabili, degli artt. 106, 107 e 111 c.g.c.;

3.3) con riferimento al contraddittorio, quale sia la corretta interpretazione e applicazione delle seguenti disposizioni: a) art. 6, c. 3, del d.lgs. n. 655 del 1948; b) art. 1, c. 5, del d.l. n. 174 del 2012; c) artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934; d) ove ritenuti applicabili, artt. 4 e 147 c.g.c. e 101 c.p.c.”;

4.- “con riferimento ai giudizi innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ove ritenuto applicabile, quale sia il perimetro e le modalità applicative dell'art. 199 c.g.c., in correlazione al disposto dell'art. 129 c.g.c.”.

4.- Sempre in relazione al giudizio n. 824/SR/DELC, con atto di deferimento del 7 giugno 2024, iscritto al n. 838/SR/QM/PROC del registro di Segreteria, il Procuratore generale ha posto alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale il seguente quesito: “se è impugnabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., la deliberazione assunta dalla Sezione regionale di controllo all'esito delle attività di parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. n. 1214/1934”.

5.- Con ordinanza n. 11/2024/DELC del 19 luglio 2024, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, visti l'ordinanza del Presidente della Corte e l'atto di deferimento del Procuratore generale, nonché l'istanza del 20 giugno 2024, con la quale la Procura generale ha chiesto la sospensione della trattazione

del giudizio, ai sensi del dell'art. 115, c. 6, c.g.c., hanno sospeso il giudizio n. 824/SR/DELC.

6. - Con memoria conclusionale per entrambi i giudizi (n. 835/SR/QM/PRES e n. 838/SR/QM/PROC), depositata in data 9 settembre 2024, la Procura generale presso la Corte dei conti, ha chiesto che le questioni di massima siano risolte in conformità delle richieste formulate nell'atto di deferimento. Ha sostenuto, in particolare, che le norme del Codice di giustizia contabile applicabili alla decisione di parificazione sono unicamente quelle che ne disciplinano l'impugnazione, ove ritenuto che detta decisione sia impugnabile (art. 11, c. 6 e artt. 123-129). Al riguardo ha richiamato la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 5/2022/QMIG, evidenziando che l'attività di parificazione è essenzialmente riconducibile all'esercizio delle funzioni di controllo; che eventuali vizi di costituzione e composizione del Collegio delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana non potrebbero essere fatti valere con il rimedio di cui all'art. 46 c.g.c.; che, con riferimento alla prosecuzione della parificazione all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità, si può prescindere dall'atto di prosecuzione del Pubblico ministero, in considerazione del suo ruolo di interveniente nell'interesse della legge e non parte in senso sostanziale nel procedimento di parificazione; e, infine, che non sono applicabili al procedimento di parificazione gli artt. 4 e 147 c.g.c. e 101 c.p.c., né l'art. 199 c.g.c.

7. - Con distinte memorie conclusionali per i giudizi n.

835/SR/QM/PRES e n. 838/SR/QM/PROC, depositate in data 9 settembre 2024, la difesa della Regione siciliana, rieditando in parte alcune argomentazioni poste a fondamento dei motivi del ricorso introduttivo del giudizio n. 824/SR/DELC, ha chiesto in via principale che vengano dichiarate inammissibili o insussistenti le questioni di massima deferite dal Presidente della Corte dei conti e quella proposta dal Procuratore generale per difetto di legittimazione processuale del medesimo. Ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità dei quesiti per carenza di *potestas iudicandi* delle SS.RR. in s.g., in ragione dell'impossibilità per il Presidente della Corte dei conti di modificare il giudice naturale precostituito per legge, nonché dell'attribuzione alle SS.RR. in spec. comp. di giurisdizione esclusiva *ex art. 11, c. 6, c.g.c.*, e dell'inapplicabilità dell'art. 117 c.g.c.

In via subordinata, ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, c. 1, c.g.c., in relazione agli artt. 25, c. 1, 107, c. 3, 100, c. 2 e 103, c. 2, Cost., ove dovesse ritenersi che lo stesso attribuisca alle SS.RR. in s.g. il potere di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile, anche in ambiti riservati alla giurisdizione esclusiva delle SS.RR. in spec. comp. *ex art. 11, c. 6, c.g.c.*

In via ulteriormente subordinata, ha chiesto di risolvere le questioni di massima deferite nel senso dell'affermazione della natura giurisdizionale delle decisioni rese nell'ambito dei giudizi di

parifica, sia innanzi alle Sezioni regionali di controllo che innanzi alle SS.RR. in spec. comp., della giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo in sede di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni e dell'applicabilità, secondo il criterio della *eadem ratio* o del loro carattere di principi generali, delle disposizioni del codice di giustizia contabile.

7.1. - Con distinte memorie conclusionali per i giudizi n. 835/SR/QM/PRES e n. 838/SR/QM/PROC, depositate in data 13 settembre 2024, si sono costituiti per la Regione Siciliana gli avvocati Nicola Dumas ed Enrico Pistone Nascone dell'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana, quali, ulteriori, difensori della Regione siciliana, riportandosi integralmente a quanto esposto, dedotto, eccepito e prodotto dal già costituito difensore, richiamando tutte le ragioni e difese espresse negli atti già depositati in giudizio, così come ogni altro argomento, tesi, eccezione, domanda ed istanza anche istruttoria avanzata negli scritti difensivi agli atti, insistendo nelle conclusioni in precedenza rassegnate negli atti di causa.

8.- All'udienza del 19 settembre 2024 la Procura generale ha chiesto il rigetto delle eccezioni di inammissibilità per difetto di legittimazione processuale del Procuratore generale e per carenza di *potestas iudicandi* delle SS.RR. in s.g. e, nel merito, che venga confermata l'impugnabilità delle decisioni di parificazione dei Rendiconti regionali ed affermato che le norme del c.g.c. applicabili a dette decisioni sono unicamente quelle che ne disciplinano

l'impugnazione, con applicazione delle regole del contraddittorio quale previsto per l'esercizio delle funzioni di controllo.

La difesa della Regione siciliana ha richiamato e fatto proprie le interpretazioni normative innovative di cui alle sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 20 del 2021, n. 9 del 2023 e n. 4 del 2024, e le sentenze della Corte costituzionale n. 196 del 2018 e n. 18 del 2019, affermando la necessaria giurisdizionalizzazione della parificazione dei rendiconti regionali, ed insistendo nelle osservazioni e conclusioni rassegnate in memoria.

DIRITTO

1.- Il Collegio dispone, ai sensi dell'art. 84, c.g.c., la riunione dei giudizi n. 835/SR/QM/PRES e n. 838/SR/QM/PROC per ragioni di connessione.

2.- Quanto all'ammissibilità dei quesiti proposti con gli atti di deferimento in esame, sotto il profilo soggettivo, il Collegio ritiene opportuno preliminarmente richiamare l'art. 114, c. 3. c.g.c., che prevede il potere del Presidente e del Procuratore generale di deferire alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (di qui in poi SS.RR. in s.g.) la risoluzione di questioni di massima.

In tale contesto, l'art. 114, c. 3, c.g.c. stabilisce a priori dei criteri generali, idonei ad individuare *ex art. 25 Cost.*, il giudice munito della potestà di fissare, in via incidentale, il principio di diritto relativo ad una questione di massima di dubbia interpretazione, come chiarito dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 31

del 2011.

Ciò comporta che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, col deferimento presidenziale non si viola il principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, c. 1, Cost. perché non si sottrae alla cognizione delle Sezioni riunite in speciale composizione (di qui in poi SS.RR. in spec. comp.) una materia ricadente nella loro "giurisdizione esclusiva" ex art. 11, c. 6, c.g.c., per assegnarla ad altre SS.RR. (quelle in sede giurisdizionale). Il giudizio di merito, infatti, resta incardinato - senza alcuna *mutatio iudicis* - presso la sezione davanti alla quale pende, nel caso in esame le SS.RR. in spec. comp., e alla quale - dopo la pronuncia delle SS.RR. in s.g. - gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, come previsto dall'art. 116, c. 3, c.g.c.

2.1.- L'art. 114, c. 3, c.g.c. dimostra, inoltre, l'infondatezza dell'eccezione d'inammissibilità del quesito formulato dal Procuratore generale in ragione di una sua asserita carenza di legittimazione processuale, non essendo quest'ultimo parte del processo *a quo*.

Come si è visto, il potere di deferire questioni di massima e di particolare importanza è intestato al Procuratore generale della Corte dei conti dall'art. 114, c. 3, c.g.c. Tale potere non gli deriva dalla eventuale qualità di parte del giudizio *a quo* (art. 12, c. 2, c.g.c.; per quanto concerne i giudizi dinanzi alle SS.RR. in spec. comp., art. 127, c. 2, c.g.c.), in quanto alla parte del giudizio è riservata dall'art. 114, c. 1, c.g.c. soltanto una facoltà d'istanza, ma non un potere di

deferimento diretto.

Risulta, così, privo di pregio anche il richiamo della difesa della Regione siciliana alle recenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 1/2024 e 9/2024), che attengono a valutazioni circa l'interesse ad intervenire del Procuratore generale con esclusivo riferimento al giudizio incidentale di legittimità costituzionale concernente normativa regionale.

Anche il presente motivo di inammissibilità, pertanto, deve essere respinto.

2.2. - Il Collegio ritiene, inoltre, che ricorrano tutti i presupposti oggettivi indicati dalla costante giurisprudenza delle SS.RR. in s.g. per l'individuazione delle questioni di massima e per l'ammissibilità del loro deferimento.

I quesiti in esame, atteso il loro oggetto, pongono questioni ermeneutiche di fondamentale rilevanza e di obiettiva complessità, involgenti profili di generalizzata applicazione ad un numero potenzialmente indefinito di controversie (v. *ex plurimis* SS.RR. s.g., sent. n. 2/2018/QM, che riprende costante giurisprudenza delle SS.RR. in s.g.: sentt. n. 2/2010/QM, n. 4/2010/QM, n. 1/2012/QM, n. 12/2011/QM, n. 13/2011/QM, n. 8/2015/QM, n. 19 /2016/QM, n. 22/2016/QM).

Risulta evidente, peraltro, il rapporto di pregiudizialità e connessione tra i principi di diritto che si richiede di individuare e le questioni del *thema decidendum* del giudizio *a quo*.

Le descritte realtà giustificano, quindi, l'intervento delle SS.RR. in

s.g. per assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme in questione (*ex art. 11, co. 1, c.g.c.*).

2.3.- È da rilevare che la difesa della Regione siciliana prospetta, inoltre, profili d'inammissibilità con i quali, con varie argomentazioni, contesta la *potestas iudicandi* delle SS.RR. in s.g. in ragione di violazioni di norme costituzionali, con connessi rilievi di legittimità costituzionale dell'art. 11, c. 1 c.g.c., prospettando, inoltre, questioni di giurisdizione per violazione della giurisdizione esclusiva delle SS.RR. in spec. comp.

Detti motivi investono integralmente ed esauriscono quasi tutti i temi posti dal primo quesito presidenziale e, pertanto, non possono che essere esaminati nel contesto della trattazione del merito di quest'ultimo.

3.- Col primo quesito si richiede alle SS.RR. in s.g., *“con riferimento alla funzione nomofilattica e alle articolazioni della Corte dei conti alle quali la legge intesta la funzione stessa, quale sia la corretta interpretazione da dare agli articoli 1 e 11, c.g.c., e al loro coordinamento con l'art. 17, c. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 giugno 2009, n. 102, e con l'art. 6, c. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213”*.

Il quesito pone due questioni interpretative: l'individuazione della titolarità della funzione nomofilattica in sede giurisdizionale; il coordinamento tra la funzione nomofilattica in sede di controllo e quella in sede giurisdizionale.

3.1. - Quanto al primo dei profili indicati, come espressione

d'esercizio della giurisdizione, anche la nomofilachia si attua mediante il "giusto processo regolato dalla legge" ed è dunque il diritto positivo, attesa l'espressa riserva di legge (art. 111, comma 1, Cost.), che individua gli organi giurisdizionali titolari della funzione nomofilattica.

Per la giurisdizione ordinaria, com'è noto, l'art. 65 del r.d. n. 12/1941 assegna espressamente alle Sezioni unite della Cassazione la funzione nomofilattica, che risulta declinata processualmente dall'art. 374 c.p.c.; analogamente, l'art. 99 c.p.a. indica l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato quale organo di nomofilachia della giurisdizione amministrativa.

Per quanto concerne la Corte dei conti, sebbene possa parlarsi di funzione nomofilattica soltanto in riferimento all'esercizio di funzioni *stricto sensu* giurisdizionali, la cointestazione della funzione di controllo (art. 100, c. 2, Cost.) e della funzione giurisdizionale (art. 103, co. 2, Cost.), ha indotto il legislatore a individuare distinti organi di nomofilachia.

Per le funzioni di controllo, l'espressione "funzione nomofilattica" è riferita, anche dalla giurisprudenza costituzionale, alla funzione intestata alle Sezioni riunite in sede di controllo ed alla Sezione delle autonomie, il cui esercizio è disciplinato, rispettivamente, dall'art. 17, co. 31 del d.l. 78 del 2009 e dall'art. 6, co. 4 del d.l. 174 del 2012.

Per la funzione giurisdizionale, l'art. 11, c. 1, c.g.c., prevede che "Le sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello, sono

l'organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile", i cui ambiti sono individuati dall'art. 103, c. 2, Cost. ed ora dall'art. 1 c.g.c.; gli artt. 114 - 117 del c.g.c. ne regolano la disciplina processuale.

3.2.- L'art. 11, c. 1, c.g.c. fornisce quindi risposta diretta alla prima questione interpretativa posta dal primo quesito formulato nell'ordinanza presidenziale: la legge intesta unicamente alle SS.RR. in s.g. una competenza in materia nomofilattica che ha natura funzionale; le SS.RR. in s.g. sono pertanto il giudice naturale (v. art. 25, c.1. Cost., art. 11, c. 1, c.g.c. e C. cost. n. 30 del 2011, rel. Quaranta) ed esclusivo (art. 11, co. 1, c.g.c.) della nomofilachia in sede giurisdizionale.

3.3.- La legge, d'altronde, non assegna alcuna funzione nomofilattica alle SS.RR. in spec. comp. (art. 11, c.g.c. e art. 111, c. 1, Cost.).

È priva di base legale positiva, quindi, attesa anche la riserva di legge contenuta nell'art. 111, c. 1, Cost., la diversa ricostruzione, secondo la quale le SS.RR. in spec. comp. sono un "quarto organo della Corte dei conti da ritenersi titolare di una funzione nomofilattica *in re ipsa*".

3.4.- Per analoghe ragioni si rivelano infondate le argomentazioni, richiamate dalla difesa regionale, mutuando quelle sviluppate da SS.RR. spec. comp. n. 4/2024/DELC, poste a sostegno della auto-assegnazione della titolarità della funzione nomofilattica.

3.4.1.- In particolare, non hanno pregio le affermazioni secondo le

quali la funzione nomofilattica delle SS.RR. in spec. comp. deriverebbe dal fatto che le medesime sarebbero "... organo di vertice della giurisdizione contabile le cui pronunce non sono in alcun modo riformabili" (SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024/DELC, punto 18.2).

In primo luogo, la qualificazione delle SS.RR. in spec. comp. quale "organo di vertice della giurisdizione contabile" non è compatibile con l'art. 8 del c.g.c. a mente del quale "La giurisdizione contabile è esercitata dalle sezioni giurisdizionali regionali, dalle sezioni giurisdizionali di appello, dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale e dalle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti."

L'art. 8, c.g.c, non istituisce, infatti, un modello organizzativo gerarchico tra organi della giurisdizione contabile, ma attua l'art. 107, c. 3, Cost., ponendo le basi istituzionali dell'articolazione funzionale dell'esercizio della giurisdizione, nella quale le SS.RR. in spec. comp. sono uno degli organi che esercitano la giurisdizione contabile.

Inoltre, l'affermata irrefragabilità delle decisioni è smentita dal dato normativo.

Infatti, le sentenze della SS.RR. in spec. comp., ricorrendone i presupposti di legge, sono soggette, come tutte le decisioni dei giudici in unico grado, ai rimedi dell'opposizione di terzo *ex art. 200 c.g.c.* e/o della revocazione *ex art. 202, c.g.c.*, nonché possono essere annullate dalla Cassazione per difetto di giurisdizione, *sub species*

dell'eccesso di potere giurisdizionale (per straripamento o ritrazione: v. da ultimo Cass. Civ., SS.UU., 25 novembre 2024, n. 30220.).

3.4.2.- Si palesa infondata, in quanto non compatibile con il contenuto normativo degli artt. 8 e 11, c.g.c., anche l'affermazione secondo la quale "la speciale composizione non è un nuovo e distinto organo, ma solo una diversa articolazione delle stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale", circostanza che contribuirebbe, secondo la difesa regionale, a confermare l'intestazione alle SS.RR. in spec. comp. di una funzione nomofilattica (SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024/DELC, punto 18.3).

Come chiarisce l'art. 8 c.g.c., le SS.RR. in s.g. sono un organo distinto dalle SS.RR. in spec. comp. Tale differenziazione è confermata dall'art. 11 c.g.c., che ne stabilisce le diverse caratteristiche strutturali e funzionali, declinando la specifica natura (art. 11 c. 1), composizione (art. 11, c. 5) e competenza funzionale (art. 11, c. 1, 3 e 4) delle SS.RR. in s.g., rispetto alla natura (art. 11 c. 6), composizione (art. 11, c. 7) e competenza funzionale (art. 11, c. 6, lett. a - f) propria delle SS.RR. in spec. comp.

I predetti dati strutturali e funzionali escludono normativamente, quindi, che le SS.RR. in spec. comp. possano esser ritenute un'articolazione delle stesse SS.RR. in s.g., privando di giuridico fondamento le argomentazioni della difesa della Regione siciliana poste a sostegno dell'esaminato profilo di ammissibilità.

3.4.3.- La natura funzionale della competenza nomofilattica delle

SS.RR. in s.g. rende, peraltro, inconferente l'argomentazione - anche in questo caso ripresa da SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024/DELC e dal precedente di SS.RR. in s.g. n. 6/2022/RCS (principio già affermato da SS.RR. in s.g. n. 5/2022/RCS) - e posta a sostegno della difesa regionale della contestazione della *potestas iudicandi* delle SS.RR. in s.g., in ragione dell'affermata inesistenza di "*una distinzione per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l'uno intervenga per riformare o annullare i provvedimenti dell'altro*" (SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024/DELC, punto 18.3).

Infatti, le conclusioni del richiamato precedente non sono in linea con la portata normativa dell'art. 8, c.g.c. e con l'organizzazione funzionale degli organi giurisdizionali della Corte dei conti ivi descritta, ma soprattutto collidono con il disposto dell'art. 11, comma 4, c.g.c., che stabilisce - tra l'altro - la competenza funzionale delle SS.RR. in s.g. "*avverso i provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo*" adottati da tutti gli organi della giurisdizione contabile nell'esercizio delle loro funzioni (art. 8, c.g.c.), comprese le SS.RR. in spec. comp.

Le SS.RR. in s.g. nel risolvere una questione di massima o di particolare importanza non intervengono per "*riformare*" o "*annullare*" provvedimenti di altro giudice. Infatti, attesa la natura incidentale del giudizio per questione di massima (art. 116, c. 3, c.g.c.), non decidono il merito del giudizio *a quo*, ma fissano principi interpretativi rispetto alle questioni di massima o di particolare importanza proposte.

3.4.4.- La difesa regionale contesta, inoltre, la *potestas iudicandi* della SS.RR. in s.g. in quanto le SS.RR. in spec. comp., attesa l'inapplicabilità dell'art. 117 c.g.c. alle stesse, potrebbero sempre discostarsi, in caso di dissenso anche immotivato, dalla decisione delle SS.RR. in s.g., con conseguente irrilevanza pratica di quest'ultima.

Il rilievo non ha pregio.

In ragione della struttura incidentale del giudizio per risoluzione di questione di massima e della natura pregiudiziale della questione rispetto al merito del processo *a quo* (v. artt. 115 e 116, c.g.c.), le decisioni su questione di massima delle SS.RR. in s.g. hanno un normale effetto conformativo per il giudice *a quo* (Sezioni giurisdizionali territoriali, Sezioni giurisdizionali d'appello, SS.RR. in spec. comp.: art. 8 c.g.c.), effetto che è assimilabile a quello del giudicato interno, avendo la decisione un valore vincolante in ordine al caso *a quo* (SS.RR. in s.g. 1/1994/QM, 24/QM del 1996, 5/98/QM, 7/98/QM, 2/99/QM, 21/99/QM, 23/99/QM, 25/99/QM e 5/2004/QM; 5/2008/QM e 2/2009/QM).

La compatibilità con la Costituzione di tale ricostruzione è già stata vagliata in senso positivo dalla Corte costituzionale, secondo la quale *“la regola della conformazione non contrasta con i principi della soggezione del giudice solo alla legge e del suo libero convincimento (art. 101 Cost.), in quanto la pronuncia è resa nell'ambito della stessa causa, con le garanzie processuali proprie del giudizio incidentale che, come tale, è strumentale al processo principale”* (al riguardo, v. C. cost. 375/1996,

rel. Vari).

L'interpretazione proposta dalla difesa regionale, volta a negare l'obbligo di conformazione ai principi espressi dalla SS.RR. in s.g. nella risoluzione della presente questione di massima, si pone in contrasto con il principio generale di economia dei mezzi giuridici e di quello del *ne bis in idem* (in tal senso, v. SS.RR. in s.g. n. 5/2008/QM), il ch  - chiaramente nei limiti che sconta il diritto dinanzi all'effettivit  dei comportamenti - priva di fondamento la prospettata irrilevanza della decisione delle SS.RR. in s.g.

3.5.-   possibile, ora, passare ad esaminare la seconda questione interpretativa posta dal primo quesito presidenziale, ossia quella del coordinamento tra la funzione nomofilattica in sede giurisdizionale e quella in sede di controllo.

Al riguardo il Collegio ritiene che, in base al quadro normativo di riferimento di cui agli artt. 1, 8, 11, co.1. e 114 del c.g.c., si possa affermare che le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in s.g. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali ed hanno effetti "conformativi" riguardo unicamente agli organi che esercitano la "giurisdizionale contabile" (art. 103, co. 2, Cost.; art. 11, co. 1, c.g.c.) individuati dal legislatore (art. 8 c.g.c.), dovendosi necessariamente escludere, in nuce, la possibilit  di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo (art. 100, Cost.), da parte di organi, ed in sedi, che di controllo non sono; tanto, ferma restando, in ogni caso, la valenza esplicativa dei principi interpretativi espressi nelle sentenze delle

SS.RR. in s.g. ai sensi dell'art. 11, co. 1, c.g.c., e 116 (v. C. cost. n. 375 del 1996, rel. Vari e SS.RR. in s.g. n. 5/2008/QM) e 117, c.g.c. (in linea di ideale continuità con SSRR/5/2022/QMIG).

L'assetto sopra descritto, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa regionale, esclude la stessa possibilità anche soltanto di ipotizzare una prevalenza della funzione giurisdizionale di cui all'art. 103, c. 2, Cost., rispetto a quella di controllo, che invece trova fondamento anche nell'art. 100, c. 2, Cost.

L'intervento nomofilattico richiesto con gli atti di deferimento alle SS.RR. in s.g., infatti, concerne essenzialmente - come detto - la corretta individuazione dell'ambito operativo delle regole processuali contenute nel codice di giustizia contabile, contesto nel quale le SS.RR. in s.g. sono il giudice naturale della nomofilachia (v. C. cost. n. 30 del 2011, rel Quaranta).

3.6.- Per completezza, possono essere, infine, affrontate le residue eccezioni della difesa regionale.

3.6.1.- In particolare, viene affermato un "principio di progressività nella composizione nei collegi" in virtù del quale, a fronte dell'identica composizione numerica delle due Sezioni riunite, dovrebbe considerarsi impedito alle SS.RR. in s.g. di decidere sulle questioni di massima deferite in un giudizio pendente dinanzi alle SS.RR. in spec. comp., pena - in caso contrario - la violazione dell'art. 107 Cost.

L'argomento è infondato.

È appena il caso di ribadire che l'art. 11, c. 1, c.g.c. dimostra che le

SS.RR. in s.g. esercitano una competenza nomofilattica di natura precipuamente “funzionale” rispetto agli altri organi della giurisdizione contabile (art. 8 c.g.c.), senza che venga in rilievo alcun rapporto di subordinazione gerarchica, e quindi in perfetta linea con l’art. 107, c. 3, Cost.

3.7. – In subordine, la difesa della Regione siciliana ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale (da qui in avanti q.l.c.) dell’art. 11, c. 1, c.g.c. nella parte in cui attribuisce alle SS.RR. in s.g. potere nomofilattico nei confronti delle SS.RR. in spec. comp. e ciò in violazione del combinato disposto degli artt. 25, c. 1, 107, c. 3, 100, c. 2 e 103, c. 2, Cost.

3.7.1. – Le questioni che si richiede di sollevare, benché rilevanti, sono tutte manifestamente infondate.

In particolare, si ribadisce: che l’art. 11, c. 1, c.g.c. è la “legge” indicata proprio dall’art. 25, c. 1, Cost. per “preconstituire” il “*giudice naturale*” dei quesiti nomofilattici in materia di contabilità pubblica nell’ambito della giurisdizione della Corte dei conti; che, nella giurisdizione contabile, la nomofilachia è espressione di una competenza funzionale – e non gerarchica – intestata alle SS.RR. in s.g. dal legislatore, rimanendo in tal modo inconfigurabile una violazione dell’art. 107, c. 3, Cost da parte dell’art. 11, c. 1, c.g.c.; che tutte le decisioni degli organi della giurisdizione della Corte dei conti, comprese quelle di natura nomofilattica delle SS.RR. in s.g., hanno diretto effetto nel contesto operativo della giurisdizione contabile indicata dall’art. 103, c. 2, Cost., e non nell’ambito della

funzione di controllo della Corte dei conti *ex art. 100, c. 2, Cost.*

3.8. - In tale contesto, la difesa prospetta, infine, la possibilità di sollevare regolamento preventivo di giurisdizione avverso la decisione delle SS.RR. in s.g. per violazione della giurisdizione esclusiva delle SS.RR. in spec. comp.

Sul punto il Collegio osserva che l'eventuale ricorso alle SSUU della Cassazione non rappresenta altro che la normale espressione di quella nomofilachia circolare, dialogica e plurale che consolida il "dialogo" tra le Corti, e che assicura, con l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, anche la stabilità e prevedibilità delle decisioni.

Non può tuttavia esimersi dal rilevare che le ragioni di tale possibile ricorso appaiono - allo stato - prive di solido fondamento giuridico.

Vale al riguardo ribadire che la decisione delle SS.RR. in s.g. per la risoluzione delle presenti questioni di massima, ha ad oggetto la corretta individuazione del contenuto normativo e dell'ambito applicativo delle regole processuali introdotte dal codice di giustizia contabile, contesto nel quale le SS.RR. in s.g. sono il giudice naturale (v. C. cost. n. 30 del 2011, rel. Quaranta) ed esclusivo (art. 11, c. 1, c.g.c.) della nomofilachia in sede giurisdizionale, non sottraendosi in alcun modo alle SS.RR. in spec. comp. la decisione del merito della causa

3.9. - Per quanto precede, in risposta al primo quesito posto dall'ordinanza di deferimento presidenziale, il Collegio ritiene di enunciare i seguenti principi di diritto:

- *nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti (art. 1 c.g.c.)*

esercitata dai giudici contabili indicati dall'art. 8 c.g.c., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono – ai sensi degli artt. 11, co.1 e 114 c.g.c. - l'organo giurisdizionale al quale è intestata in via esclusiva la competenza di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e di quelle che regolano le altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile;

- le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in s.g. di cui agli artt., 11, c. 1. e 114 del c.g.c. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.; artt. 1, 8 e 11, c. 1, c.g.c.) e sono osservate, ai sensi degli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le sezioni giurisdizionali d'appello, dell'art. 117 c.g.c., dagli organi della giurisdizione contabile di cui all'art. 8 c.g.c.; è esclusa la possibilità di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo (art. 100, Cost), restando ferma, in ogni caso, la valenza interpretativa dei principi ermeneutici espressi nelle sentenze delle Sezioni riunite in s.g.

4. - Il Procuratore generale della Corte dei conti ha chiesto alle SS.RR. in s.g. di chiarire “*se è impugnabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., la deliberazione assunta dalla Sezione regionale di controllo all'esito delle attività di parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. n. 1214/1934*”.

Il Collegio ritiene che l'esito dell'esame della questione prospettata condizioni la stessa rilevanza degli ulteriori quesiti formulati dal Presidente, imponendone un'immediata trattazione.

4.1. - La difesa della Regione siciliana ha prospettato, con riferimento al merito del quesito formulato dal Procuratore generale,

la giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo assunte in sede di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni, sostenendo che la questione di massima ha già trovato univoca e non controversa soluzione nella consolidata giurisprudenza delle SS.RR. in spec. comp. in base ad un c.d. principio di qualificazione funzionale coniato da SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024 (sentenze n. 20/2021/DELC, n. 9/2023/DELC e n. 4/2024/DELC), richiamando sul punto anche giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 89/2017, rel. Carosi, n. 196/2018, rel. Sciarra e n. 189/2020, rel. Amato) e della Corte di cassazione (Cass. civ., Sez. un., n. 304/2023). La Procura generale ha sostenuto la tesi dell'impugnabilità, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., della decisione assunta dalla Sezione regionale di controllo con le formalità della giurisdizione contenziosa, ai sensi dell'art. 40 del r.d. n. 1214/1934, in quanto provvedimento emanato nell'esercizio delle funzioni di controllo, richiamando giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 184/2022, rel. Sciarra e n. 39/2014, rel. Mattarella) e della Corte di cassazione (Cass., Sez. un., 22645/2016), nonché più risalenti pronunce delle SS.RR. in spec. comp. (sentenze n. 27/2014/EL, n. 38/2014/EL e n. 44/2017/EL).

4.2. - L'assunto secondo il quale sarebbero impugnabili tutte le deliberazioni di controllo capaci di produrre un vincolo giuridico sui destinatari, a garanzia delle situazioni giuridiche soggettive degli interessati, in particolare degli enti controllati, pur risultando, in via generale, condivisibile nella finalità di garantire massimo accesso

alla tutela giurisdizionale, necessita, ad avviso del Collegio, di alcune precisazioni che ne delimitino l'ambito d'applicazione secondo quanto previsto dall'art. 11, c. 6, lett. e) c.g.c.

4.2.1. – Ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., *“le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado ... sui giudizi nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo”*.

4.2.2. – Le previsioni di cui all'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c. devono essere lette in stretta correlazione con la disciplina di cui al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali ...), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed essere inserite nel quadro ordinamentale di riferimento secondo un'interpretazione conforme ai fondamentali canoni di cui agli articoli 24, 97 e 119, c. 6, della Costituzione, nonché rispondente ai principi di cui all'articolo, 6 c. 1, della CEDU. A tale stregua non sono consentiti ambiti privi di tutela giurisdizionale ogni qualvolta che dall'accertamento delle Sezioni di controllo della Corte dei conti discenda una lesività, immediata e concreta, di posizioni giuridicamente protette dell'ente territoriale interessato (cfr. C. cost., sentenza n. 39 del 2014, rel. Mattarella).

L'esigenza di una generalizzata giustiziabilità delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, infatti, è sorta proprio in relazione alla previsione, da parte del legislatore statale, di una più

stringente disciplina in materia di controlli sugli enti territoriali. L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ha comportato l'introduzione di una serie di vincoli di bilancio, tra cui, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale e l'espreso richiamo, al complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (cfr. C. cost., sentenza n. 39 del 2014, rel. Mattarella).

L'intento dichiarato del Legislatore è stato quello di rafforzare, nell'ambito del complessivo quadro dei controlli e dei presidi sulla gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali, i compiti della Corte dei conti, *“massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica”*, al fine di consentirle *“una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari”*, ed in particolare *“la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio”* (cfr. Relazione al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174).

Quanto sopra, riducendo l'ambito del controllo sulla gestione c.d. *collaborativo* (cfr. C. cost., sentenza n. 29 del 1995, rel. Baldassarre), ha imposto l'introduzione di tipologie di controllo di *legittimità-regolarità*, con emersione di potenziali conseguenti effetti lesivi delle posizioni giuridiche degli enti territoriali.

La previsione della possibilità di impugnare le decisioni rese dalle

Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in spec. comp., ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), c.g.c. discende, come detto, proprio dalla considerazione della potenziale lesività nei confronti degli enti controllati di decisioni aventi ad oggetto gli equilibri di bilancio e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria possa essere illegittimamente sacrificato (cfr. C. cost., sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017, rel. Carosi).

4.2.3. - Dall'illustrata correlazione con la disciplina di cui al decreto-legge n. 174 del 2012 discende che la clausola generale di cui alla richiamata lett. e) del comma 6, non possa essere interpretata secondo un principio - quello di qualificazione funzionale coniato da SS.RR. in spec. comp. n. 4/2024 - che estende indistintamente a tutte le deliberazioni delle sezioni di controllo della Corte la prevista impugnabilità.

Da un lato, non sono consentiti ampliamenti che autorizzino impugnative di esiti di tipologie di controlli diversi da quelli sugli enti territoriali e che esulino dall'ambito territoriale di competenza della Sezione regionale.

L'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., infatti, atteso il suo tenore letterale, consente esclusivamente impugnazioni di deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo e non è *ictu oculi* suscettibile di essere applicato a deliberazioni di controllo che esulino da un ambito strettamente territoriale (es.: controllo di legittimità su atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato).

Dall'altro, devono certamente ammettersi estensioni con riguardo a

differenti articolazioni della sezione territoriale. Con riferimento all'attribuzione della competenza alla parificazione del Rendiconto a differenti articolazioni della Corte dei conti in sede territoriale (Sezioni regionali di controllo per le Regioni a Statuto ordinario, Sezioni riunite regionali per Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige, Sezione plenaria di controllo in Friuli-Venezia Giulia), infatti, la diversa individuazione, da parte del legislatore, del soggetto competente ad assumere la decisione finale in merito alla parificazione del rendiconto regionale non può, nel richiamato quadro costituzionale (artt. 24, 97 e 119, c. 6, Cost.) e comunitario (art. 6, c. 1 CEDU), determinare disuguaglianze sul piano di un differente accesso ai meccanismi posti a tutela delle posizioni soggettive potenzialmente lese, non essendo in alcun modo giustificabile che l'ordinamento stabilisca un differente e ridotto livello di tutela in relazione alla configurazione ed articolazione della Sezione di controllo che adotta la decisione in termini di Sezioni riunite regionali o di Sezione plenaria di controllo, invece che di Sezione regionale di controllo.

Resta ferma - ovviamente - la necessità, per le SS.RR. in spec. comp., di verificare in concreto, caso per caso, la sussistenza dell'interesse ad agire in termini di prospettazione di una lesione reale ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e di effettiva utilità che potrebbe discendere dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato.

4.3. - Per quanto precede il Collegio, nel dare soluzione al quesito formulato dal Procuratore generale, enuncia il seguente principio di

diritto: *la deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, è impugnabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.*

5. - Col secondo quesito formulato nell'ordinanza presidenziale si chiede alle SS.RR. in s.g. di indicare *“quale sia la corretta interpretazione e applicazione da dare alle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, riguardo alla parificazione dei rendiconti regionali (art. 6, d.lgs. n. 655 del 1948; art. 1, c. 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174), anche con riferimento “alla formalità della sua giurisdizione contenziosa”.*

5.1.- Gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 - ove e nella misura in cui sono espressamente richiamati (v. per la Regione siciliana, d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, art. 2, c. 1, lett. b) e art. 6, c. 3; per la Regione Sardegna, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, art. 10; per la Regione Trentino Alto-Adige e le provincie autonome di Trento e Bolzano, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 10; per la Regione Friuli Venezia Giulia, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, art. 33, c. 3; per le regioni a statuto ordinario, art. 1, c. 5, d.l. n. 174 del 2012, e s.m.i.) - integrano le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali, descrivendo, a livello sia statale, sia regionale, una sorta di *“procedimento uniforme della parifica”* dei rendiconti (art. 39: verifica; art. 40: deliberazione di parifica; art. 41: relazione).

L'interpretazione di queste norme intercetta in maniera diretta la competenza nomofilattica di queste SS.RR. in s.g. con riguardo al

segmento normativo di cui all'art. 40 del TU della C.d.c., a mente del quale *“la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”*.

5.2.- Come si evince dall'ordinanza presidenziale, il quesito si origina in parte da alcuni dei motivi del ricorso *ex artt. 11, c. 6, lett. e), e 123 ss. c.g.c.*, formulato nell'interesse della Regione siciliana nel giudizio *a quo*, confermati nel corso dell'odierna discussione.

Nell'atto introduttivo del giudizio *a quo* la difesa richiama e fa proprie le argomentazioni e le conclusioni interpretative accolte in una serie di sentenze delle SS.RR. in spec. comp. (nn. 20/2021/DELC, 9/2023/DELC e 4/2024/DELC), che, in base ad una propria lettura del contenuto normativo dell'art. 40 TU C.d.c., hanno costruito una particolare struttura del *“giudizio di parifica”*, hanno qualificato quest'ultimo come forma d'esercizio della funzione giurisdizionale, e applicato (prima in via analogica e poi in via diretta) alla parifica dei rendiconti regionali le regole proprie del codice della giustizia contabile.

5.3 - Il complessivo tema interpretativo posto all'attenzione di queste SS.RR. in s.g. impone, quindi, di verificare preliminarmente, alla stregua del principio costituzionale del *“giusto processo regolato dalla legge”* (art. 111, c. 1, Cost.), se, in ragione del contenuto normativo dell'art. 40 TU C.d.c., la parifica del rendiconto possa essere qualificata come esercizio di funzione giurisdizionale e quindi come *“giudizio”* in senso tecnico - processuale, al quale applicare le regole del codice di giustizia contabile.

5.4. - L'art. 40 TU C.d.c. stabilisce che *“la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”*.

Nel ricostruire la portata normativa della disposizione, il Collegio ritiene significativo individuare, in primo luogo, la natura della funzione svolta ai sensi dell'art. 40 TU C.d.c. e, quindi, stabilirne il contesto operativo di riferimento.

5.5.- A tal fine, un primo contributo ricostruttivo può essere ritratto dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sempre affermato che la parifica del rendiconto generale (dello Stato o della regione), benché deliberata con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, *‘non è un giudizio in senso tecnico processuale’* (cfr., C. cost. n. 226 del 1976, rel. Crisafulli; C. cost. n. 181 del 2015, red. Carosi), né *‘un procedimento giurisdizionale in senso stretto’* (C. cost. n.89 del 2017, red. Carosi).

Sul punto è bene segnalare che anche la Suprema Corte di cassazione ha escluso la natura giurisdizionale della decisione in sede di parificazione e, di conseguenza, la sua impugnabilità ai sensi dell'art. 111, c. 8, Cost. (Cass., sez. un., n. 23072/2014; id., n. 22645/2016), riconoscendo soltanto analogia con la funzione giurisdizionale ai limitati fini degli artt. 1, l. cost. n. 1/1948 e 23, l. n. 87/1953, in considerazione della riconosciuta legittimazione delle sezioni di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto (statale e regionale).

5.6. - Un secondo apporto ricostruttivo per la individuazione della

natura giuridica della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto è fornito dagli approdi ermeneutici sul punto elaborati dalla Corte costituzionale (sentt. n. 72 del 2012, rel. Cassese; n. 196 del 2018, rel. Sciarra; n. 146 del 2019, rel. Sciarra; n. 138 del 2019, rel. Carosi; n. 157 del 2020, rel. Carosi; 189 del 2020, rel. Amato; n. 215 del 2021, rel. Buscema), dalla Sezioni del controllo della Corte dei conti (SEZAUT/INPR/ n. 9/2013; SEZAUT/INPR/2014/n.14; SSRCC/QMIG/n. 7/2013) dalla Cassazione (Cass., S.U., n. 23072/2014, n. 22245/2016) e dalle SS.RR. in spec. comp. (n. 27/2014/EL; n. 38/2014/EL; n. 44/2017/EL), giurisprudenza consolidatisi ormai quale *diritto vivente*.

A tale stregua, il giudizio di parificazione è espressione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (C. cost. n. 39 del 2014, rel. Mattarella; C. cost. 181 del 2015 e 89 del 2017, rel. Carosi) ed è iscritto ... *al novero dei "controlli di legittimità-regolarità"* (C. cost. n. 184 del 2022, rel. Sciarra).

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, collocandosi nel solco della giurisprudenza sopra richiamata, hanno confermato, con diffuse motivazioni alle quali si rinvia, la natura di controllo della parifica del rendiconto, attività che conserva un'autonoma connotazione nel panorama delle verifiche intestate alla Corte, in quanto *"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"* (SSRRCO/QMIG/n.5/2022).

5.7.- Infine, un contributo certamente determinante, se non risolutivo, è fornito direttamente dal legislatore, che ha dato una definizione legale tipica della natura della funzione svolta dalla Corte dei conti *ex art. 40 TU C.d.c.*

L'art. 4 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, rubricato "*Sezioni riunite in sede non giurisdizionale*" stabilisce che "*Il numero minimo dei votanti di cui all'articolo 4, comma 2, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, è elevato a quindici per l'esercizio, da parte delle sezioni riunite della Corte dei conti, di tutte le funzioni, comprese quelle di cui all'articolo 40 del citato testo unico, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e quelle di cui agli articoli 3, comma 6 (controllo: n.d.r.), e 4 (regolamentare: n.d.r.) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, diverse dalle funzioni giurisdizionali.*"

La disposizione si rivela in armonia con la scelta del costituente che, pur nella cointestazione alla Corte dei conti delle funzioni di controllo e giurisdizionale, ha rispettato la differente natura giuridica delle due funzioni, presidiandone l'intestazione con due distinte norme costituzionali: l'art. 100, c. 2, Cost. per il controllo e l'art. 103, c. 2, Cost. per la giurisdizione.

Il legislatore del 1996 ha stabilito espressamente, quindi, che la funzione di cui all'articolo 40 del TU C.d.c., ossia la parifica del rendiconto, nonostante sia deliberata *con le formalità della sua giurisdizione contenziosa* ... è tuttavia funzione diversa da quelle giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti. Tale qualificazione,

atteso l'espresso rinvio all'art. 40 del TU della C.d.c., operato dalle specifiche norme sulla parifica regionale, può essere estesa anche alle identiche funzioni che, ai sensi dell'art. 40 del TU C.d.c., le Sezioni regionali di controllo e le Sezioni riunite regionali svolgono per la parifica dei rendiconti regionali.

5.8. – La diversità della funzione di cui all'art. 40 TU C.d.c. dalla funzione giurisdizionale stabilita dal diritto positivo è allora un parametro interpretativo di cui tener necessariamente conto per individuare il significato normativo da attribuire al sintagma "formalità" della giurisdizione contenziosa.

Al riguardo, può osservarsi innanzitutto che il tenore letterale dell'art. 40 TU C.d.c. intercetta – sul piano contenutistico – la dimensione "procedimentale" (formalità) della parifica e non quella documentale, ossia della "forma" degli atti.

Le "formalità" indicate dall'art. 40 TU C.d.c, quindi, sono le modalità con le quali la Corte *delibera* sul rendiconto e decide se parificarlo o meno.

In tale prospettiva, la deliberazione della decisione nella giurisdizione contenziosa avviene con la *formalità* del segreto della camera di consiglio da parte dei soli magistrati che hanno partecipato all'udienza di discussione, a maggioranza dei voti, espressi secondo un preciso ordine di trattazione e di votazione delle questioni, e quindi la sottoscrizione del presidente e del relatore (v. art. 101, c.g.c. che riprende l'art. 276 c.p.c.).

È da rilevare, inoltre, che la Corte costituzionale ha integrato la

previsione normativa in esame, precisando anche le modalità di *trattazione* della parifica del rendiconto, che viene deliberata, appunto, “*previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell’amministrazione*” (così, sin da C. cost. n. 121 del 1966, rel. Sandulli, successivamente confermata sul punto da C. cost. n. 142 del 1968, rel. Crisafulli e n. 143 del 1968, rel. Branca, e quindi poi divenuto costante riferimento della giurisprudenza costituzionale).

L’art. 40, TU C.d.c, pertanto – nella lettura indicata dalla Corte costituzionale della locuzione “*le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti*” divenuta diritto vivente – prevede e garantisce il contraddittorio in udienza pubblica, momento del procedimento nel quale i risultati della verifica dei dati del rendiconto operata precedentemente dalla Sezione di controllo potranno essere valutati, ed eventualmente discussi e contestati, dai rappresentanti dell’amministrazione, con la partecipazione del pubblico ministero nell’interesse della legge.

La trattazione in udienza pubblica garantisce il rispetto dei due principi, pubblicità e contraddittorio, che conformano le modalità operative normali con le quali si giunge alla deliberazione sulla parifica del rendiconto.

Ciò non preclude – come si vedrà – il realizzarsi di forme di confronto dialogico anche nell’ambito della fase della verifica (art. 39 TU C.d.c), connotando il contraddittorio – in uno Stato costituzionale di diritto fondato sul principio democratico – i

meccanismi operativi dell'esercizio di ogni pubblica funzione.

5.9.- Riassumendo: la parifica disciplinata dall'art. 40 TU C.d.c non è esercizio di funzione giurisdizionale (art. 4 L.n. 639 del 1996) e non è un giudizio in senso tecnico processuale, né un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ma un procedimento ed un giudizio espressione della funzione di controllo.

Nella parifica del rendiconto non sono riscontrabili, infatti, i presupposti processuali d'esistenza di ogni processo: non la previsione legale "in astratto" di una giurisdizione (tantomeno contenziosa), attesa la norma di senso contrario dell'art. 4, L.n. 639 del 1996; non una domanda, non preesistendo alla parifica un illecito o una lesione, che attiva il diritto quale condizione dell'azione per conseguire il bene della vita sotteso, appunto, alla domanda giudiziale, e che costituisce lo scopo ultimo del processo (C. cost. n. 77 del 2007, rel. Vaccarella); non una "parte" in senso tecnico-processuale, quale titolare della legittimazione processuale, nonché della legittimazione e dell'interesse ad agire ed a contraddire, che - tra l'altro - giustifica la specifica disciplina della sospensione, riassunzione ed estinzione del processo.

Le "formalità" richiamate dall'art. 40 TU C.d.c, sono unicamente quelle che, in sede di giurisdizione contenziosa, regolano la *trattazione* in udienza pubblica, la *deliberazione* delle questioni e la decisione della causa.

La parifica del rendiconto, infatti, manca della dimensione "sostanziale" della giurisdizione contenziosa, che si attiva -

diversamente da quanto accade nella parifica - in ragione di un illecito ossia, come chiarito da autorevole dottrina, di un concreto comportamento difforme dal dovere imposto da una previsione normativa e di una conseguente lesione di una posizione giuridica soggettiva, e quindi di una "parte", che si contrappone - con la domanda - al titolare di altra posizione giuridica soggettiva; in definitiva, di un contrasto interno al diritto che si risolve per via dell'azione e che dà luogo alla "giurisdizione contenziosa".

5.9.1. - Le considerazioni che precedono consentono di operare una precisazione terminologica con riferimento all'espressione "*giudizio di parifica*" nell'accezione da ultimo affermatesi in giurisprudenza.

Quale forma di esercizio della funzione di controllo, infatti, anche la parifica assume le medesime cadenze procedurali in cui si articolano le forme di controllo di regolarità/legittimità, ossia la verifica; il giudizio; la misura. A tale stregua il termine "giudizio", riferito alla parifica, indica solamente il momento della valutazione dei risultati della verifica e non un "giudizio" in senso tecnico processuale.

5.10. - Quanto precede consente di rispondere anche al più generale quesito formulato nell'ordinanza presidenziale, relativo all'applicabilità delle regole del c.g.c. alla parifica del rendiconto (quesito n. 3).

Al riguardo, in base al quadro ordinamentale di riferimento sopra descritto, si può concludere che mancano i presupposti soggettivi e oggettivi per l'applicazione del c.g.c. alla parifica del rendiconto

(statale e regionale).

Le Sezioni di controllo - riunite e/o territoriali - non sono "organi della giurisdizione contabile" ai sensi dell'art. 8, c.g.c. e non esercitano la giurisdizione contenziosa contabile. La loro attività, quindi, non è regolata dalle norme del codice di giustizia contabile (art. 1, c. 3., c.g.c.).

Inoltre, come detto, la parifica non è né un giudizio né un procedimento giurisdizionale, ma un procedimento di controllo, che esula dagli ambiti della giurisdizione contenziosa contabile (art. 1, c.g.c.). Pertanto, *ex art. 1, c. 3, c.g.c.*, non si possono applicare alla parifica le regole processuali del codice di giustizia contabile.

È appena il caso di osservare che l'inapplicabilità del c.g.c. alla parifica non determina alcuna lacuna ordinamentale, *"risultando in tutto sufficiente la scarsa 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"* (così, SSRR/5/2022/QMIG).

Nondimeno, l'introduzione di nuove regole che conformano in maniera moderna la disciplina degli equilibri finanziari delle varie strutture territoriali di governo in cui si articola l'unitaria sovranità della Repubblica, in uno con l'emersione di interessi e situazioni giuridiche soggettive che trovano riscontro e composizione nella parifica, impongono, anche nella prospettiva della loro giustiziabilità, l'intervento del legislatore che razionalizzi l'intera materia in modo sistematico, completo, efficace.

5.11. - Il Collegio, conclusivamente, a soluzione dei quesiti sopra indicati, enuncia i seguenti principi di diritto:

- gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, integrano – ove ed in quanto espressamente richiamati – le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali che, quale forma di manifestazione dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti, non è un giudizio in senso tecnico-processuale; non è, quindi, applicabile alla parificazione il codice della giustizia contabile che, secondo l'art. 1, comma 3, ha istituito e regolato la disciplina processuale dell'esercizio della giurisdizione contabile da parte dei giudici individuati dall'art. 8 c.g.c.;

- l'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della trattazione in udienza pubblica e della deliberazione della parificazione dei rendiconti; la limitazione legislativa alle sole “formalità della sua giurisdizione contenziosa” comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione.

5.12. - L'impossibilità di applicare le regole processuali del codice di giustizia contabile alla parifica del rendiconto comporta l'assorbimento degli altri quesiti, concernenti l'interpretazione degli artt. 4, 46, 49, 106, 107, 111, 129, 147, 199 c.g.c. formulati sul presupposto dell'applicabilità del c.g.c.

5.13. - Per completare il quadro ricostruttivo in esame, il Collegio ritiene di dover precisare che quanto affermato in ordine alla diversità da quelli giurisdizionali (art. 4, L.n. 639 del 1996) degli ambiti applicativi e dei contenuti normativi dell'art. 40 TU C.d.c.

priva di pregio gli argomenti fatti propri dalla difesa regionale, come mutuati dalla giurisprudenza delle SS.RR. in spec. comp.

Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa regionale, infatti, l'art. 40 TU C.d.c. non stabilisce per legge uno specifico "rito" della parifica avente natura processuale cui applicare il c.g.c. (SS.RR. in spec. comp. n. 20/2021/DELC punto 5); del pari, non è idoneo a stabilire l'insorgenza, *ex lege*, di una lite sul "rendiconto generale della Regione" (cfr. SS.RR. in spec. comp. n. 20/2021/DELC punto 5.1) e non consente la possibilità di configurare, anche nella fase necessaria ed officiosa del controllo, un giudizio a struttura contenziosa piena, pur riscontrandosi - non in base alle regole processuali del c.g.c., ma in forza delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale - la presenza di tutte le parti (amministrazione regionale e pubblico ministero), anche prima dell'eventuale ricorso presso le SS.RR. in spec. comp. (cfr. SS.RR. in spec. comp. n. 20/2021/DELC, punto 5.2.).

Inoltre, vale ribadire che le "formalità" della giurisdizione contenziosa richiamate dall'art. 40 TU C.d.c. sono unicamente quelle che in tale sede regolano la *trattazione* in udienza pubblica, la *deliberazione* delle questioni e la decisione della causa.

Ne consegue che le descritte 'formalità' non regolano il regime ed il contenuto di atti processuali e pertanto, l'art. 40 TU C.d.c. non può essere considerato la base legale per affermare che la decisione di parifica, in quanto "*assunta al termine di una procedura che, per diritto positivo, si svolge con "le formalità della giurisdizione contenziosa"*" è perciò

un provvedimento giurisdizionale con "forma sentenza" (C. cost., sent. n. 18/2019)" (v. anche, SS.RR. in spec. comp. n. 20/2021/DELC punto 6.5 e 6.6).

L'espressa previsione legale della natura non giurisdizionale della procedura di deliberazione della parifica (art. 4, L.n. 639 del 1996), esclude la possibilità di considerare la decisione un provvedimento giurisdizionale, atteso anche il descritto valore normativo della locuzione *formalità della giurisdizione contenziosa*: dette formalità, infatti, secondo l'art. 4, L.n. 639 del 1996, non sono idonee a rendere la parifica una forma d'esercizio della giurisdizione e, conseguentemente, la delibera/decisione una "sentenza".

Inoltre, può agevolmente osservarsi che molti atti, tra i quali le deliberazioni del controllo, hanno la medesima struttura formale - fatto; diritto; dispositivo - ma non per questo da un dato meramente strutturale ed estrinseco, è possibile definire la natura giurisdizionale dell'atto che conclude il procedimento.

Del pari, quanto rilevato in ordine alla natura non giurisdizionale né processuale della parifica, consente di dimostrare l'infondatezza di altri argomenti prospettati dalla difesa nella memoria, recependo la citata giurisprudenza delle SS.RR. in spec. comp.

In primo luogo, la natura giuridica di controllo della parifica rende impossibile qualsiasi tentativo di integrazione analogica della disciplina di detto procedimento con le regole del c.g.c., non essendo la parifica un "caso simile o una materia analoga" alla giurisdizione contenziosa (art. 12 prel.), ma anzi funzione diversa per espressa

previsione legislativa.

In secondo luogo, gli atti del procedimento di parifica non sono atti processuali, rimanendo quindi senza *ubi consistam* applicativo il sistema delle invalidità processuali, in particolare delle c.d. nullità formali previste dal codice (artt. 44 - 50 c.g.c.), la cui rilevanza è confermata comunque dal principio di tipicità, tassatività e di raggiungimento dello scopo (art. 44, c.g.c.). Infatti, la legge non prevede alcuna nullità nell'ambito del procedimento di parifica.

Inapplicabile risulta anche il sistema delle c.d. nullità extraformali (p. es., la carenza dei presupposti di validità e di procedibilità del processo previsti dall'art. 101, co. 3 c.g.c.) da valutarsi, com'è noto, in relazione alla prospettazione degli elementi di fatto e di diritto della pretesa vantata in giudizio, che le parti formulano nella domanda introduttiva, domanda che - nella sua accezione tecnico-giuridica - nel caso della parifica è assente.

Sempre in ragione della natura non giurisdizionale, ma di controllo della parificazione, si palesa priva di giuridico fondamento l'affermazione, compiuta nelle memorie difensive regionali circa una ritenuta natura giurisdizionale "unitaria" del procedimento di parifica e dell'eventuale giudizio di impugnativa *ex art. 123, c.g.c.*, che troverebbe giustificazione anche in una loro "comune forma" e "comunanza di oggetto" (cfr. sentt. n. 20/2021/DELC punto 5.4. e n. 4/2024/DELC punto 10).

Conseguentemente, si rivela infondata anche la prospettazione di un processo di parifica del rendiconto strutturato "in unico grado", in

due fasi, dinanzi a due diversi giudici, la sezione territoriale di controllo e le SS.RR. in spec. comp.

Né l'impugnazione dinanzi alle SS.RR. in spec. comp. può essere considerata "officiosa e necessaria" (SS.RR. spec. comp. n. 9/2023/DELC punto 3.1.4.): il necessario impulso di parte e la sua "eventualità", infatti, è prevista espressamente dalla legge e garantisce, peraltro, il pieno rispetto delle competenze costituzionali (100, c. 2, Cost.) delle Sezioni di controllo, che sarebbe travolto se si teorizzasse la necessità costante di un pronunciamento delle SS.RR. in spec. comp. per dare definitività ai dati esposti nel Rendiconto e oggetto di parifica.

Al riguardo è bene precisare che il solo "*giudizio in unico grado*" regolato dalla legge processuale contabile, in applicazione dell'art. 111, c. 1, Cost., è quello eventuale d'impugnazione *ex art. 11, c. 6 lett. e) e art. 123 c.g.c.*, che si celebra dinanzi alle SS.RR. in spec. comp.

È, quindi, priva di fondamento giuridico, oltre che contrastare con l'art. 111, c. 1, Cost., la ricostruzione che afferma in via pretoria l'esistenza un nuovo istituto processuale, quale il "*giudizio di parifica in unico grado*", basandosi sulla ritenuta esistenza di una "natura giurisdizionale unitaria" della parifica e dell'impugnazione, operando un'ibridazione tra la parifica *ex art. 40 TU C.d.c.* della Sezione di controllo e il giudizio d'impugnazione *ex art. 123, c.g.c.* della relativa deliberazione/decisione.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che la giurisprudenza costituzionale, nel definire la relazione tra parifica *ex art. 40 TU*

C.d.c. e impugnativa *ex art. 123 c.g.c.*, ha descritto tale “rapporto” in termini di “integrazione” (C. cost. n. 18 del 2019, rel. Carosi) e “collegamento”, ovvero di “accessorietà” (C. cost. n. 184 del 2022, rel. Sciarra, punto 5.1. e 5.2) e di “complementarità”.

La distinta natura giuridica della parifica (controllo), rispetto all’impugnativa (giurisdizione) esclude anche la configurabilità di una “comune forma” tra i due istituti, non essendo applicabile alle funzioni di controllo – come detto – il c.g.c., che, secondo l’art. 1, c. 3, c.g.c. regola l’esercizio della giurisdizione contabile.

Anche l’argomento concernente la “comunanza di oggetto” non ha pregio.

Infatti, mentre l’oggetto della parifica è previsto dal legislatore (artt. 39, 40 e 41, TU C.d.c.), l’oggetto del giudizio d’impugnazione è stabilito soltanto dai motivi di ricorso articolati in modo specifico dalle parti (art. 123, c. 1, lett. d), c.g.c.), a pena d’inammissibilità (art. 123, c. 2, c.g.c.). L’impugnazione, infatti, può attingere tutta o soltanto alcune parti della deliberazione, il cui contenuto complessivo non contribuisce a fissare il *thema decidendum* del ricorso, se non nella misura in cui sia oggetto di impugnazione. Detta realtà, da un lato esclude il fondamento giuridico di un criterio di “doppia perimetrazione” nell’individuazione del *thema decidendum* del giudizio d’impugnazione e, dall’altro lato, chiarisce la natura d’impugnazione in senso stretto e non di gravame del giudizio *ex art. 123, c.g.c.* (sent. n. 4/2024/DELC punto 10 fine).

6. - L’inapplicabilità delle regole processuali del codice di giustizia

contabile alla parifica del rendiconto generale comporta l'assorbimento di tutti gli altri quesiti presidenziali che ne presuppongono l'applicabilità.

Ciò nonostante, per completezza, il Collegio ritiene di dover operare alcune precisazioni al riguardo.

6.1. - L'estraneità della parifica alla funzione giurisdizionale e l'inapplicabilità del c.g.c. portano ad escludere, in primo luogo, che alla composizione delle Sezioni di controllo - riunite e/o territoriali - possa applicarsi l'art. 25 della Cost. e, conseguentemente, gli artt. 46 e 49 del c.g.c.

Le Sezioni di controllo, infatti, non sono "giudici" ai sensi dell'art. 25 Cost. perché, come detto, non esercitano funzioni giurisdizionali (art. 8 c.g.c.).

L'articolo 25, Cost., si riferisce a soggetti titolari di ufficio giurisdizionale, rappresentando la precostituzione per legge il criterio costituzionale dell'individuazione del giudice di una lite/controversia (art. 24, Cost.), che nella parifica non esiste, sul piano tecnico processuale.

Come si vedrà, infatti, la lite può sorgere nel caso in cui la decisione della parifica contenga valutazioni lesive della posizione giuridica soggettiva dell'ente locale che si assumano, in qualche modo, errate o invalide, attivandosi con il ricorso il relativo scrutinio giurisdizionale con l'impugnazione dinanzi alle SS.RR. in spec. comp.

Alcun rilievo, in senso contrario può assumere la qualità di "giudice

a quo” delle Sezioni di controllo, affermata dalla Corte costituzionale ai limitati fini dell’ammissione a sollevare questione di legittimità costituzionale.

Al riguardo la Consulta, sin dai primi arresti, ha specificato che la possibilità per la Corte dei conti in sede di controllo di sollevare q.l.c. deriva dall’applicazione dei criteri oggettivi di identificazione del giudice *a quo*, al fine di garantire accesso alla tutela costituzionale anche di situazioni che, ordinariamente, non rientrerebbero in tale ambito per mancanza di un giudice determinato in base al criterio soggettivo, ossia quale organo titolare di funzioni giurisdizionali.

È appena il caso di precisare, infatti, che l’individuazione di un organo quale giudice *a quo* legittimato a sollevare una q.l.c. in base ai criteri oggettivi - esercizio “di funzioni giudicanti per l’obiettivo applicazione della legge”, da parte di organi “pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura”, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all’uopo “posti in posizione *super partes*” (C. cost. n. 226 del 1976, rel. Crisafulli) - presuppone la mancanza della titolarità di un ufficio giurisdizionale in capo al soggetto/organo dinanzi al quale si svolge il procedimento *a quo*.

Diversamente opinando, occorrerebbe estendere l’applicazione dell’art. 25 Cost., e quindi il principio del giudice naturale precostituito per legge oltre il suo tenore letterale ed anche ad organi e soggetti che non sono titolari di funzioni giurisdizionali.

Inoltre, con riguardo alle censure formulate dalla difesa regionale in merito ad asserite nullità derivanti dalla “*costituzione del giudice*” con riferimento alla composizione della Sezione regionale di controllo, si richiamano le note regole generali concernenti la corretta composizione dei collegi in ambito di controllo, rinvenibili all’art. 4 del Regio decreto 12/07/1934, n. 1214 (*Le deliberazioni e le decisioni della Corte sia a sezioni separate, sia a sezioni riunite sono prese con un numero dispari di votanti ed a maggioranza assoluta di voti*) e, con specifico riguardo alle Sezioni regionali di controllo, nell’art. 2, comma 7.ter del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con Deliberazione n. 14/DEL/2000 e ss.mm.ii. (*Ciascuna sezione regionale di controllo è composta da un presidente di sezione, che la presiede, e da almeno tre magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza, ... La sezione delibera con almeno tre magistrati*), limitandosi a ricordare che *i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni* (art. 107 Cost.).

6.2. - Gli artt. 106, 107 e 111 c.g.c non possono essere applicati per disciplinare la prosecuzione della parificazione dei rendiconti regionali all’esito dei giudizi incidentali dinanzi alla Corte costituzionale.

In disparte la più volte ricordata assenza di un processo, che rende inapplicabile l’art. 106 c.g.c., come si è visto, la carenza di una domanda introduttiva della parifica fa venir meno anche la stessa configurabilità materiale di una “parte” in senso tecnico processuale, il cui impulso è necessario per riattivare il processo sospeso, con

impossibilità di applicare l'art. 107 c.g.c. e, conseguentemente, l'estinzione del processo per inattività prevista dall'art. 111, c.g.c.

In particolare, l'estinzione prevista dall'art. 111, c.g.c., in generale connessa alla inattività delle parti, collide in maniera frontale con la natura necessaria della parifica del rendiconto, che è interesse dell'ordinamento generale realizzare.

Diverso è il caso dell'impugnativa, nella quale si può rinunciare all'atto introduttivo visto che quest'ultimo è esercizio di un diritto potestativo d'azione di cui solo il titolare è *dominus*. Infatti, in caso di rinuncia all'impugnazione, la delibera di parifica comunque produrrebbe quegli effetti che l'impugnazione mirava ad eliminare.

Per completezza, peraltro, vi è da osservare che, in realtà, la disciplina della sospensione e riattivazione dei giudizi per pendenza di una q.l.c. è una disciplina speciale prevista dalla L.n. 87 del 1953, recante *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*. In particolare, quanto alla sospensione, l'art. 23, c. 2, prevede un'ipotesi di sospensione necessaria – per la pregiudizialità della questione e l'autorità delle sentenze della Corte costituzionale – nella quale l'autorità giurisdizionale, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c., dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. Quanto alla riattivazione del giudizio *a quo*, l'art. 29 stabilisce che la sentenza che definisce la q.l.c. venga trasmessa, entro due giorni dal deposito in cancelleria, unitamente agli atti, all'autorità giurisdizionale che ha promosso il giudizio, a cura del cancelliere

della Corte.

La previsione di tale particolare modo di comunicare gli esiti del giudizio di costituzionalità tiene nella debita considerazione il fatto che l'autorità giurisdizionale che ha promosso il giudizio e alla quale vengono trasmesse le decisioni della Corte costituzionale può anche non rivestire la qualità soggettiva di giudice, in quanto individuata - come nel caso delle sezioni di controllo (riunite o regionali) - in base al ricorrere dei requisiti oggettivi di individuazione del giudice *a quo*. La norma, pertanto, dà implicitamente per scontato che il giudice *a quo* possa non avere nel proprio ordinamento meccanismi di riattivazione del procedimento nel quale si è verificato l'incidente di costituzionalità analoghi a quelli previsti dal legislatore processuale nel caso di un giudice *a quo* soggettivamente individuato.

In tale prospettiva, la disposizione può essere letta in modo da legittimare comunque, anche attraverso l'impulso officioso dell'autorità (solo oggettivamente) giurisdizionale che aveva promosso il giudizio, il riavvio del procedimento in vista dell'adozione della decisione conforme ai principi costituzionali. Diversamente opinando si dovrebbe riconoscere che, nel silenzio della legge, non potendo la sezione di controllo riavviare *ex officio* il procedimento di parifica, tutto il sistema di tutela costituzionale inverte con la decisione della Corte costituzionale sia stato inutilmente attivato.

6.3. - Quanto all'applicabilità dell'art. 101, c.p.c., deve osservarsi che

nel contesto del controllo il termine contraddittorio assume un'accezione diversa rispetto all'ordinario significato che il termine ha nell'ambito del diritto processuale.

Il contraddittorio processuale cui fa riferimento l'art. 101 del c.p.c., recepito dal c.g.c. con ben due rinvii espressi (artt. 7 e 91, c. 5, c.g.c.), è rispettato quando la parte è posta in condizione di partecipare al giudizio, rimanendo irrilevante la sua concreta presenza al processo.

In tale prospettiva, il contraddittorio è leso quando una parte non ha partecipato al processo per nullità della *vocatio (in ius o apud iudicem)*, o perché non è stato integrato il contraddittorio quando era necessario, ovvero quando la parte è stata erroneamente estromessa.

La sanzione in questi casi è la nullità della sentenza e la regressione del processo al grado nel quale la violazione del contraddittorio si è realizzata, a seguito di rinvio improprio *ex art. 199, c.g.c.*

Nell'esercizio delle varie funzioni di controllo, invece, il termine "*contraddittorio*" assume una valenza molto differente, dovendo essere imprescindibilmente inquadrato nell'ambito di cogenza della generale regola del costante confronto tra magistrato/collegio di controllo - terzo ed imparziale - e soggetto controllato. La Corte dei conti, infatti, deve esercitare qualsiasi tipologia di controllo (di legittimità su atti, c.d. collaborativo sulla gestione, di legittimità-regularità sui bilanci e rendiconti degli enti locali, di certificazione dei contratti collettivi di lavoro, ecc.) in un processo di continuo e produttivo confronto con i soggetti controllati, anche in ragione del carattere di neutralità e indipendenza ad essa riconosciuto dalla

Corte costituzionale.

6.3.1. - Forme di contraddittorio scritto e orale con l'amministrazione controllata sono previste e tipizzate dalla normativa di riferimento, con rigida scansione della procedura in fasi e fissazione di termini perentori, sia per il controllo di legittimità su atti, che per i controlli sui piani di riequilibrio, che per l'attività di certificazione dei contratti collettivi di lavoro.

La giurisprudenza delle Sezioni di controllo (*in primis* della Sezione delle Autonomie e le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento dell'esercizio del controllo e di nomofilachia in materia) ha regolarmente ricostruito le attività di controllo sulla gestione in termini di costante contraddittorio tra Sezione di controllo e amministrazione controllata in tutte le fasi del procedimento, dalla adozione della delibera annuale di programma (trasmessa alle amministrazioni sottoposte ad indagine, per una preliminare, sintetica comunicazione ai soggetti controllati degli obiettivi e dell'oggetto dell'indagine), alla fase istruttoria a cura del magistrato istruttore (attraverso richieste scritte, accessi diretti e audizioni, con fissazione di un termine congruo per ciascun adempimento istruttorio), e al contraddittorio finale con la Sezione, previa individuazione delle questioni principali emerse dall'istruttoria, sulle quali il Collegio, le amministrazioni interessate e gli eventuali ulteriori soggetti portatori di interessi si confrontano, sia attraverso la presentazione di repliche scritte, che in contraddittorio orale in adunanza pubblica,

con esame dialettico dei possibili rimedi autocorrettivi e con coinvolgimento dell'amministrazione in ordine alla valutazione dei rimedi idonei a rimuovere le disfunzioni, nell'ambito dell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa.

6.3.2. - Il giudizio di parificazione - si ribadisce - è espressione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come pacificamente riconosciuto in forza del quadro normativo, come consolidatosi in diritto vivente attraverso le deliberazioni di controllo della Corte dei conti (SSRRCO/QMIG/n.5/2022 SEZAUT/INPR/ n. 9/2013; SEZAUT/INPR/2014/n.14; SSRGCC/QMIG/n.7/2013) e le decisioni della Corte costituzionale (Sentt. n. 72 del 2012, rel Cassese; n. 196 del 2018, rel. Sciarra; n. 146 del 2019, rel. Sciarra; n. 138 del 2019, rel. Carosi; n. 157 del 2020, rel. Carosi; 189 del 2020, rel. Amato; n. 215 del 2021, rel. Buscema), della Cassazione (Cass., S.U., n. 23072/2014, n. 22245/2016) e delle SS.RR. in spec. comp. (n. 27/2014/EL; n. 38/2014/EL; n. 44/2017/EL).

6.3.3. - Pertanto, come affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo (del. n. 7/SSRRCO/2013/QMIG), l'attuazione del principio del contraddittorio in sede di parificazione dei bilanci regionali può efficacemente esplicarsi in maniera piena secondo le modalità utilizzate per il controllo sulla gestione, assicurando il confronto con gli enti controllati durante tutto l'iter procedurale a partire dall'istruttoria e su tutti i temi sottoposti a verifica, tenuto conto, naturalmente, del necessario coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità

della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (cfr. Corte cost., sent. n. 189 del 2020; sent. n. 196 del 2018; sent. n. 89 del 2017).

Deve ribadirsi, al riguardo, che l'eventuale impugnativa della deliberazione della Sezione di controllo presso le SS.RR. in spec. comp. ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. e) del c.g.c. non può determinare il mutamento della natura della funzione esercitata dalla Sezione regionale in sede di parificazione, che è e resta una funzione di controllo, né rendere automaticamente applicabili alla parificazione del rendiconto le disposizioni processuali del codice di giustizia contabile in tema di correttezza ed integrità del contraddittorio processuale, che - viceversa - presuppongono l'esercizio di una funzione giurisdizionale.

6.3.4. - È appena il caso di precisare, inoltre, che le illustrate modalità di esplicazione del principio del contraddittorio in sede di controllo investono l'intera attività di parificazione dei bilanci, senza che vengano in rilievo, per questo aspetto, le innegabili differenze strutturali tra decisione (inquadrabile nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità) e relazione allegata (inquadrabile nei controlli di tipo collaborativo).

6.4. - Le considerazioni che precedono, infine, consentono un corretto inquadramento della problematica afferente alla ritenuta necessaria applicazione dell'art. 199, c.g.c. con conseguente "rinvio" (restitutorio o prosecutorio) dalle SS.RR. in spec. comp. alla Sezione di controllo.

L'inapplicabilità della disciplina dell'art. 199 c.g.c. al caso in esame discende da ragioni di ordine processuale e di ordine sostanziale.

Quanto al primo profilo, è agevole rilevare preliminarmente che le ipotesi di rinvio previste dall'art. 199, c.g.c. sono tassative, non suscettibili di estensione analogica. Peraltro, anche la riforma c.d. Cartabia non prevede forme di rinvio al primo giudice in caso di violazione del c.d. contraddittorio oggettivo.

In secondo luogo, com'è evidente dal tenore letterale della disposizione, il presupposto applicativo dell'art. 199 c.g.c. è quello della duplicità dei gradi processuali.

Inoltre, attesa la distinta natura giuridica tra parifica ed eventuale sua impugnazione, queste non possono essere ricostruite come "un giudizio in unico grado".

Si è visto, peraltro, come per l'ordinamento positivo la Sezione di controllo non sia un "giudice di primo grado" né la parifica possa essere considerata - in senso tecnico processuale - un "processo di primo grado", rispetto a quello di impugnazione - successivo ed eventuale - dinanzi alle SS.RR. in spec. comp.

Soltanto tale impugnazione, per espressa previsione normativa, è un "giudizio in unico grado" e, pertanto, la parifica non può essere un processo che prosegua a seguito di rinvio, e la Sezione di controllo un giudice al quale la causa decisa dalle SS.RR. in spec. comp. possa essere rinviata.

Manca, pertanto, di fondamento materiale, ancor prima che giuridico, la posizione fatta propria dalla difesa regionale secondo la

quale il ricorso alle SS.RR. in spec. comp., *determina soltanto la prosecuzione di un giudizio in unico grado.*

Sussistono, inoltre, ragioni di natura sostanziale che escludono l'applicabilità al contesto in esame dell'art. 199, c.g.c.

Quanto indicato in ordine alle differenze strutturali e funzionali tra il contraddittorio processuale (art. 91, c. 5, c.g.c. e art. 101, c.p.c.) e quello in sede di controllo, chiarisce come l'art. 199 c.g.c. si applichi al caso di violazione del diritto della parte a conoscere e, se vuole, a prendere parte al processo, costituendosi in giudizio.

L'articolo 199, c. 1, lett. b) c.g.c. presta tutela, dunque, al c.d. contraddittorio soggettivo, ossia al diritto di difesa sotto il profilo delle garanzie di conoscibilità e partecipazione al processo della parte necessaria, senza la quale la decisione sarebbe *inutiliter data*, consentendo con il rinvio, la ricostituzione del contraddittorio leso.

Gli istituti che garantiscono il c.d. contraddittorio sostanziale sono differenti. La dimensione del diritto di difesa rispetto alla possibilità di percepire e contraddire le contestazioni contenute negli atti introduttivi del giudizio, infatti, sono presidiate dalla possibilità, a seconda dell'atto introduttivo e a determinate condizioni e termini, di integrare il contenuto degli atti di parte che vanno a definire il *tema decidendum* del giudizio, pena in difetto la nullità dell'atto e la chiusura del processo (cfr.: art. 86, c.g.c.). Il c.d. contraddittorio sostanziale viene garantito nel processo contabile, analogamente a quanto accade nel processo civile, attraverso l'integrazione della citazione in caso di carenze di prospettazione della *edictio actionis*

entro un termine perentorio.

Gli effetti dell'operare di tali istituti sono radicalmente diversi da quelli previsti dall'articolo 199, c.g.c.: il giudice d'appello che rileva e dichiara la nullità della citazione per carenza della *edictio actionis* non rilevata in prime cure annulla la citazione e la sentenza definendo in sede rescindente la causa.

È evidente per il Collegio come il complesso di tali istituti sia inapplicabile alla parifica.

7. - Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene di enunciare i seguenti principi di diritto:

- nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono l'organo al quale è intestata in via esclusiva la competenza di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e di quelle che regolano le altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile;

- Le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in s.g. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali e sono vincolanti, nei termini di cui in motivazione, per gli organi della giurisdizione contabile; è esclusa la possibilità di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo, restando ferma, in ogni caso, la valenza interpretativa dei principi ermeneutici espressi nelle sentenze delle Sezioni riunite in s.g.;

- La deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione è impugnabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett.

e), c.g.c.;

- Gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, integrano – ove ed in quanto espressamente richiamati – le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali che, quale forma di manifestazione dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti, non è un giudizio in senso tecnico-processuale; non è, quindi, applicabile alla parificazione il codice della giustizia contabile;
- L'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della deliberazione della parificazione dei rendiconti; la limitazione legislativa alle sole "formalità della sua giurisdizione contenziosa" comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale e in sede di questione di massima, dando soluzione ai quesiti posti dal Presidente della Corte dei conti, con atto di deferimento depositato in data 4 giugno 2024, e al quesito posto dal Procuratore generale della Corte dei conti, con atto di deferimento depositato in data 7 giugno 2024, previa riunione in rito, disattese le questioni di costituzionalità prospettate, rilevata l'ammissibilità e la rilevanza delle questioni di massima in epigrafe,

DICHIARA

che ai quesiti proposti deve essere data soluzione nei termini appresso indicati:

- *Nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti (art. 1 c.g.c.) esercitata dai giudici contabili indicati dall'art. 8 c.g.c., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono – ai sensi degli artt. 11, c.1 e 114 c.g.c. - l'organo giurisdizionale al quale è intestata in via esclusiva la competenza di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e di quelle che regolano le altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile;*

- *Le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in s.g. di cui agli artt., 11, c. 1. e 114 del c.g.c. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.; artt. 1, 8 e 11, c. 1, c.g.c.) e sono osservate, ai sensi degli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le sezioni giurisdizionali d'appello, dell'art. 117 c.g.c., dagli organi della giurisdizione contabile di cui all'art. 8 c.g.c.; è esclusa la possibilità di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo (art. 100, Cost), restando ferma, in ogni caso, la valenza interpretativa dei principi ermeneutici espressi nelle sentenze delle Sezioni riunite in s.g.;*

- *La deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, è impugnabile ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. e), c.g.c.;*

- *Gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, integrano – ove ed in quanto espressamente richiamati – le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali che, quale forma di manifestazione dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti, non è un giudizio in senso tecnico-processuale; non è, quindi, applicabile alla*

parificazione il codice della giustizia contabile che, secondo l'art. 1, c. 3, ha istituito e regolato la disciplina processuale dell'esercizio della giurisdizione contabile da parte dei giudici individuati dall'art. 8 c.g.c.;

- L'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della deliberazione della parificazione dei rendiconti; la limitazione legislativa alle sole "formalità della sua giurisdizione contenziosa" comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione;

- assorbiti gli ulteriori quesiti formulati nell'ordinanza presidenziale.

Nulla sulle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 settembre 2024.

I RELATORI

IL PRESIDENTE

Marco Smioldo

Guido Carlino

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Lucia d'Ambrosio

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 11 dicembre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

f.to digitalmente