



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PUGLIA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021**

Relazione introduttiva

del Presidente dott. Enrico Torri

BARI, 7 OTTOBRE 2022



CORTE DEI CONTI

GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PUGLIA PER L'ESERCIZIO 2021

BARI – 7 OTTOBRE 2022

RELAZIONE PRESIDENTE

Con la recente sentenza n. 184 del 2022 la Corte costituzionale, nel richiamare: - i caratteri salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e *disciplinato dagli articoli [da 39 a 41](#) del [R.D. 12 luglio 1934, n. 1214](#)*, consistenti nella "previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione" (sentenza n. 121 del 1966); - la legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, definendo i fondamenti della legalità costituzionale-finanziaria; - il [D.L. 10 ottobre 2012, n. 174](#) (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella [L. 7 dicembre 2012, n. 213](#) che, in vista dell'obiettivo di "assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo" (sentenza n. 244 del 2020), ha introdotto disposizioni volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria e, in particolare, all'art. 1, comma 5, ha esteso alle stesse il giudizio di *parifica* dei rendiconti regionali generali, sul modello delineato dagli artt. [39](#) e [40](#) del [R.D. n. 1214 del 1934](#) – ha osservato che l'attribuzione alle Sezioni regionali di controllo alla Corte dei conti, in sede di *parifica* dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che

lo hanno reso "ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenza n. 101 del 2018)" (sentenza n. 189 del 2020).

In particolare, questi caratteri del procedimento di *parifica* – pur non classificabile tra i procedimenti giurisdizionali in senso stretto - sono stati individuati dalla Corte costituzionale “essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile”; questo “in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di *parificazione* delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017)”.

Secondo la Corte costituzionale “la configurazione della decisione di *parifica* - quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia (a esito dicotomico (*parifica/non parifica*), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica - induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti.

In sostanza, secondo la giurisprudenza costituzionale "le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti" (sentenza n. 72 del 2012); ciò in quanto, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la

"validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle "risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente" (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale ..., attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa "in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)" (sentenza n. 39 del 2014).

L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di *parifica*, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'impugnativa della legge regionale davanti alla Corte costituzionale, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di *parifica* del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il

discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali.

Pertanto, la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, non interferisce con la competenza che la Costituzione e gli statuti speciali attribuiscono alle Assemblee regionali di approvazione con legge del rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione. Tale decisione non determina, infatti, un effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia.

In conclusione, secondo la Corte costituzionale, oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento. Non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018). La rendicontazione costituisce "presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo", in quanto assicura "ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (sentenza n. 184 del 2016)" (sentenza n. 18 del 2019).

La decisione di parifica, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di controllo, viene dunque assunta con le formalità della giurisdizione contenziosa, quale giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica attribuita alla Corte dei conti dalla Costituzione (artt. 100 e 103 Cost.) (Corte cost. n. 196/2018).

I caratteri del procedimento di parifica – applicazione di parametri normativi, giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte, garanzia del pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale – corrispondono altresì alle “condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale” (sentenza n. 189 del 2020).

E' stato, inoltre, affermato che, nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)" (sentenza n. 181 del 2015).

Sono altresì state ritenute ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con i primi, ove si traducano "immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata" (sentenza n. 196 del 2018).

Sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione al giudizio costituzionale viene giustificato anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte" (sentenza n. 226 del 1976).

In conclusione, può dirsi che nella parifica del rendiconto regionale "la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, "ai limitati fini dell'art. 1 della [L.Cost. n. 1 del 1948](#) e dell'art. 23 della [L. n. 87 del 1953](#), la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza Corte cost. n. 181 del 2015).

Peculiare è comunque - in un contesto *lato sensu* giurisdizionale quale "esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge" (sent. Corte cost. n. 138/2019) – l'attribuzione alle sezioni di controllo sia della titolarità dell'istruttoria che della funzione decisoria, in un procedimento in cui trovano applicazione le norme sui principi generali della giurisdizione contabile, tra cui il principio del giusto processo di cui all'art. 4 del codice di giustizia contabile, con i suoi corollari – tra gli altri – della parità delle parti e del contraddittorio, di matrice costituzionale.

La circostanza che nel giudizio di parifica la Sezione di controllo cumuli poteri istruttori in funzione di controllo e poteri decisori, nonché la presenza del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale e in attuazione del principio costituzionale del contraddittorio, postula che la Sezione comunichi e metta a disposizione della Procura la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria sulla gestione del

bilancio regionale, anche al fine di circoscrivere il perimetro delle verifiche prodromiche al giudizio di parificazione.

Infine, con specifico riferimento a fattispecie di legge regionale emanata nel 2021 introduttiva di una sostanziale pretermissione di obblighi restitutori a carico di singoli Gruppi consiliari e in favore del Consiglio regionale, obblighi presidiati da decisioni definitive di questa Corte dei conti, si rammenta che la Corte costituzionale ha censurato la circostanza che il legislatore, oltre a creare una regola astratta, prenda specificamente in considerazione decisioni passate in giudicato attraverso leggi il cui intento sia quello di incidere, in modo diretto ed esplicito, su uno o più giudicati, precludendone sostanzialmente l'esecuzione (Corte costituzionale sent. n. 374 del 2000).

In sostanza, secondo il Giudice della legge sono censurabili quelle leggi in sanatoria la cui finalità sia quella di intervenire sull'oggetto di un giudicato, non essendo consentito al legislatore di risolvere direttamente, con la forma di legge, concrete controversie (Corte costituzionale, ord. n. 352 del 2006).

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

