
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 febbraio 2023 Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)
---	---	---

**L'APPROVAZIONE DEL RENDICONTO DA PARTE DELL'ASSEMBLEA  
REGIONALE SICILIANA E L'IMPUGNATIVA DELLA DECISIONE DI PARIFICA  
(NOTA A CORTE COST., SENT. N. 184 DEL 2022)**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L’approvazione del rendiconto da parte dell’assemblea regionale siciliana e l’impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

**SOMMARIO:** 1. Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario del 2019 – 2. L’autonomia del giudizio di parifica rispetto all’approvazione con legge del rendiconto – 3. L’assenza di effetti conformativi “formali” nei confronti del legislatore regionale – 4. Una conferma delle pregresse tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di giudizio di parifica.

### **1. Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario del 2019**

La sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022 si inserisce nella complessa e articolata vicenda relativa al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario del 2019<sup>1</sup>. La procedura in questione ha generato un contenzioso che ha coinvolto in primo luogo la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI del 18 giugno 2021 che aveva parificato il rendiconto 2019 con l’esclusione di alcune poste e che è stata impugnata dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. a) del Codice di giustizia contabile, davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principale motivo di impugnazione è da ricercare nella circostanza che, in sede di parificazione, le Sezioni riunite per la Regione siciliana non avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, prospettata dalla Procura contabile con riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettere e) ed m), e terzo comma, della Costituzione.


In particolare, la Procura lamentava che la Regione siciliana con l’art. 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, aveva previsto che, “a decorrere dall’esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell’articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell’Economia e la Regione siciliana, dell’importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l’utilizzo di una quota del Fondo sanitario”. A detta del Procuratore contabile, il meccanismo finanziario previsto dalla disposizione in parola “distoglie[do] risorse dal Fondo Sanitario, per destinarle al pagamento di un mutuo contratto con la Stato, risulta[va] contrario a Costituzione in quanto non assicura[va] la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale”.

Le Sezioni riunite per la Regione siciliana avevano ritenuto la predetta questione di legittimità costituzionale inammissibile “non avendo la Parte pubblica neppure individuato i capitoli di spesa inficiati dalla dedotta illegittimità costituzionale” e, in ogni caso, priva del requisito della rilevanza poiché la Procura, per le Sezioni riunite, non aveva dimostrato

---

\* Consigliere parlamentare dell’Assemblea regionale siciliana – Abilitato all’esercizio delle funzioni di professore associato di diritto costituzionale. Le opinioni espresse sono frutto di riflessioni personali e non impegnano in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Per un’approfondita ricostruzione si rinvia a ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, SERVIZIO BILANCIO, *Il contenzioso sul giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario 2019*, documento n. 2- 2022, XVII Legislatura, 8 marzo 2022, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

l'incidenza della norma in parola rispetto alla decisione di parifica. Mancava quindi, per la Corte dei conti, il requisito del "nesso di stretta strumentalità" tra la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubitava e il giudizio di parificazione in corso.


La decisione di parifica in questione, come già detto, è stata impugnata dalla Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana. Prima che intervenisse la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, l'Assemblea regionale siciliana ha approvato il rendiconto con la legge regionale 30 settembre 2021, n. 26. Le Sezioni riunite in parola, nonostante l'intervenuta approvazione del rendiconto, si sono pronunziate nel merito, con la sentenza n. 20/2021/DELC, disponendo, in accoglimento delle richieste della Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione di appello della Regione siciliana "la rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità" e sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 2016, sospendendo così il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla legge in parola.

La Procura generale presso la Corte dei conti, a sua volta, ha impugnato davanti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, ai sensi dell'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione e dell'articolo 177 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), la sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti per difetto di giurisdizione del giudice contabile a seguito dell'approvazione del Rendiconto generale della Regione da parte dell'Assemblea.

La Procura lamentava l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore a causa dell'applicazione di una norma di creazione giurisprudenziale in luogo dell'art. 40 del R.D. n. 1214 del 1934. In particolare, ad essere censurata dalla Procura ricorrente era la confusione ingenerata dalla sentenza impugnata tra le funzioni di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte dei conti di cui, rispettivamente, agli artt. 100, secondo comma e 103, secondo comma, Cost. Sul punto, è sufficiente evidenziare come, infatti, la predetta sentenza n. 20/2021/DELC, sempre in accoglimento delle richieste della procura contabile, disponesse la correzione della decisione di parifica in modo che questa recasse nell'intestazione il termine "sentenza" e la formula "In nome del popolo italiano", evidentemente allo scopo di rimarcare anche sotto il profilo formale la natura giurisdizionale ormai assunta, secondo le Sezioni riunite in speciale composizione, del giudizio di parificazione.

La Regione siciliana, invece, ancora prima della predetta impugnazione della Procura generale presso la Corte dei conti innanzi alle Sezioni Unite della Cassazione, ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti davanti alla Corte costituzionale lamentando la menomazione delle prerogative costituzionali e statutarie dell'Assemblea regionale siciliana da parte della citata pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione.

Nello specifico, la Regione faceva discendere la lesione delle predette prerogative dal fatto che, a seguito della promulgazione della legge regionale n. 26 del 2021, di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019, adottata ai sensi dell'art. 19, terzo comma, dello Statuto speciale, la Corte dei conti non ha dichiarato improcedibile il giudizio di appello. La Regione lamentava, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 Cost., ritenendo che l'esercizio della funzione di controllo

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, in sede di parificazione, in quanto espressione di una funzione ausiliaria rispetto all'assemblea legislativa, avrebbe dovuto determinare l'improcedibilità del giudizio davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione a seguito dell'approvazione del rendiconto.

## 2. L'autonomia del giudizio di parifica rispetto all'approvazione con legge del rendiconto


Il conflitto è stato deciso dalla Corte in senso favorevole allo Stato con la pronuncia in commento, che, seppur non pienamente convincente in tutti i suoi passaggi, certamente rappresenta un ulteriore tassello del più ampio percorso compiuto dal giudice delle leggi per valorizzare i principi dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.) attraverso il rafforzamento del sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali.

In questo caso, però, la fattispecie esaminata dalla Consulta presenta un rilevante elemento di novità rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale perché la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sullo specifico profilo del rapporto tra giudizio di parificazione e approvazione con legge del rendiconto. Tematica, quest'ultima, già affrontata da una parte della giurisprudenza della Corte dei conti con un orientamento, pure richiamato dalla Regione ma non condiviso dal giudice costituzionale ai fini della risoluzione del conflitto. Secondo tale filone interpretativo l'approvazione del rendiconto prima della decisione delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione determinerebbe il "sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire, come è avvenuto, per effetto del venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia di questo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge regionale, pronuncia che in astratto, proprio in virtù della funzione ausiliare della parifica rispetto all'Assemblea regionale, sarebbe invece risultata utile fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, non avesse approvato con legge il rendiconto generale"<sup>2</sup>.

La Corte costituzionale, sino ad ora, aveva avuto modo di confrontarsi con l'orientamento del giudice contabile appena richiamato solo con riferimento al rapporto tra l'approvazione del rendiconto e l'incidente di costituzionalità sollevato in sede di parifica, quindi una fattispecie affatto differente. In quel caso, il giudice delle leggi aveva avuto buon gioco nell'evidenziare come, in forza dell'autonomia del giudizio di legittimità costituzionale rispetto a quello principale, discendente dalla previsione di cui all'art. 18 delle N.I. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale<sup>3</sup>, quali che siano gli effetti sul giudizio di parificazione dell'approvazione del rendiconto che si verifica successivamente al promovimento dell'incidente di costituzionalità, essi non si riverberano in alcun modo sul

<sup>2</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 28 luglio 2014, n. 27/2014/EL.

<sup>3</sup> Il quale, com'è noto, stabilisce l'irrelevanza per il giudizio costituzionale delle vicende successive all'ordinanza di rimessione che possano incidere sulle sorti del giudizio *a quo* o sul rapporto dedotto in quel giudizio.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--


giudizio di legittimità costituzionale instaurato a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo<sup>4</sup>. Il profilo affrontato dalla Corte riguardava, quindi, il differente rapporto tra l'approvazione con legge del rendiconto della Regione e il giudizio di costituzionalità instauratosi in forza della questione di costituzionalità precedentemente sollevata dalla Corte dei conti in sede di parifica.

Nel caso di specie, invece, la Corte si è dovuta pronunciare sulle eventuali conseguenze dell'approvazione del rendiconto avvenuta prima che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione decidessero sull'impugnativa della decisione resa in sede di parifica. Benché la Regione siciliana chiedesse l'applicazione del predetto orientamento delle Sezioni riunite, che in casi analoghi avevano optato per il venir meno dell'interesse ad agire, il conflitto non aveva ad oggetto una questione meramente processuale ma la pretesa interferenza della sentenza delle Sezioni riunite rispetto alla competenza dell'Assemblea in ordine all'approvazione del rendiconto. Nel dettaglio, la Regione contestava il potere delle Sezioni riunite in speciale composizione di pronunciarsi nel merito sull'impugnativa della decisione di parifica una volta che fosse intervenuta la legge di approvazione del rendiconto. La contestazione della Regione coinvolgeva la stessa natura e la stessa funzione del giudizio di parificazione, posto che l'orientamento di cui veniva chiesta l'applicazione dalla Regione pareva, tutto sommato, volto a presidiare le attribuzioni dell'Assemblea rispetto all'approvazione del consuntivo e a confermare la natura ausiliaria del controllo operato dalla Corte dei conti. Pertanto, la Consulta ha avuto buon gioco nel confermare il proprio costante orientamento in tema di ammissibilità dei conflitti aventi ad oggetto atti giurisdizionali rispetto ai quali sussiste il necessario "tono costituzionale" allorché sia contestata in radice, come nel caso di specie, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non quando si lamentino ipotetici *errores in iudicando* che possono essere rimossi attraverso i consueti rimedi giurisdizionali<sup>5</sup>.

Orbene, il giudice dei conflitti ha escluso che la predetta sentenza delle Sezioni riunite intervenuta successivamente alla legge di approvazione del consuntivo avesse determinato la menomazione delle prerogative dell'ARS di cui all'art. 19, terzo comma, dello Statuto speciale o la violazione del principio di leale collaborazione, attraverso un orientamento tutto sommato "compromissorio" in quanto teso a contemperare l'esigenza di garantire il potenziamento dell'attività di controllo della magistratura contabile con la salvaguardia dell'autonomia regionale. Un equilibrio invero difficile da preservare, anche in ragione di una giurisprudenza costituzionale che, a far data dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), ha circoscritto l'autonomia in parola in ragione dell'esigenza di preservare i precetti costituzionali inerenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei

<sup>4</sup> Sent. n. 244 del 2020, 2.1.1. *cons. dir.*

<sup>5</sup> Corte cost. 8 ottobre 2019, n. 224, con nota di F. SORRENTINO, *Alla ricerca del "tono costituzionale" dei conflitti in Giur. cost.*, 2019, 2665.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

bilanci e all'equilibrio di bilancio attraverso il potenziamento dei controlli della Corte dei conti<sup>6</sup>.

La decisione della Corte si basa sulla diversa funzione assolta, rispettivamente, dall'approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea e dal giudizio di parifica, tanto che la sentenza, richiamando un precedente orientamento della Consulta, rammenta come "le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti" (5.2. *cons. dir.*). L'approvazione del conto consuntivo, infatti, come evidenziato dalla Corte, è volto all'esercizio del controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto; la parifica, invece, consiste nel controllo di legittimità/regolarità del risultato di amministrazione e, quindi, "delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria".

In sostanza, tale orientamento sembra postulare una vera e propria autonomia del giudizio di parifica rispetto all'approvazione con legge del rendiconto, in ragione delle diverse finalità perseguite dalle due fasi di chiusura del ciclo di bilancio, con una forte accentuazione del rapporto che viene ad instaurarsi tra l'approvazione del consuntivo da parte dell'Assemblea e i processi di "accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi"<sup>7</sup>.

La pronuncia rappresenta, pertanto, un'ulteriore tappa del percorso di progressivo ridimensionamento del carattere ausiliario della parifica portato avanti dalla giurisprudenza costituzionale e da una parte della giurisprudenza contabile che è coinciso con il rafforzamento del medesimo giudizio quale principale strumento di controllo del rispetto degli equilibri finanziari ad opera della Regione, gradualmente discostandosi dal modello originariamente riferito alla parificazione del rendiconto generale dello Stato<sup>8</sup>.


### 3. L'assenza di effetti conformativi "formali" nei confronti del legislatore regionale

L'autonomia della parifica dall'approvazione del rendiconto sarebbe viepiù dimostrata dalla circostanza, pure evidenziata dalla Corte nella sentenza in commento, che benché il controllo della Corte dei conti non possa arrestarsi in ragione della sopravvenuta

<sup>6</sup> M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020, 46 ss.

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 49 del 2018. Più in generale, per una riflessione sul recupero del principio democratico e dei processi di *accountability* attraverso il bilancio inteso quale "bene pubblico" tramite l'apporto della giurisprudenza costituzionale si rinvia a M. BERGO, *Democrazia rappresentativa e accountability nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia 28-29 novembre 2019, 2021, 346 ss.; ID, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 198 ss.

<sup>8</sup> M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bil. Comm e Pers.*, n. 1/2021, 24. G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it.*, 27/2021, 148 discorre, invece, di "(prevalenti) affinità e le (limitate) divergenze tra la parifica del rendiconto generale dello Stato e la parifica dei rendiconti regionali".

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

approvazione del rendiconto, parimenti detto controllo non può incidere sulla potestà legislativa della Regione, dovendo escludersi che dalla decisione delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione possa discendere qualsivoglia effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del conto consuntivo. Un orientamento che, coerentemente con il precedente di cui alla sentenza n. 39 del 2014, presidia, almeno formalmente come si dirà, quello che può definirsi “il nocciolo duro” dell'autonomia politica delle Regioni e pare smentire, almeno in parte, le tesi più radicali che fanno discendere dall'evoluzione del giudizio di parificazione verso il paradigma dei controlli esterni di legittimità-regolarità<sup>9</sup> l'efficacia vincolante della decisione resa in quella sede dalla Corte dei conti<sup>10</sup>.

Sul punto, la pronuncia *de qua* (5.3 *cons. dir.*), proprio allo scopo di escludere la menomazione delle prerogative dell'Assemblea lamentata dalla Regione siciliana, si è premurata, quasi sulla falsariga del *distinguishing* di matrice anglosassone, di precisare come la fattispecie in esame riguardasse un caso opposto a quello di cui all'art. 1, comma 7, del D.L. n. 174 del 2012, a suo tempo dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio con la sentenza n. 39 del 2014 in ragione degli effetti inibitori degli atti di controllo della Corte dei conti nei riguardi del legislatore regionale previsti dalla disposizione in questione<sup>11</sup>. Precisazione, quest'ultima, che pare confermare come il criterio adottato dal giudice costituzionale al fine di verificare l'esistenza di una “intollerabile” compressione dell'autonomia regionale sia rappresentato proprio dalla previsione di effetti conformativi e vincolanti nei riguardi del legislatore quale conseguenza dei controlli esercitati dalla magistratura contabile.


Del resto, la dottrina aveva già evidenziato come dalle pronunzie della Consulta più sensibili alla salvaguardia dell'autonomia regionale in materia di controlli della Corte dei conti<sup>12</sup> si ricavasse che la «principale condizione di legittimità costituzionale delle varie figure di controllo esterno attribuite alla Corte dei conti dalla legislazione statale è, dunque, per la

<sup>9</sup> G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 154, dopo aver ripercorso i principali orientamenti in materia, ritiene che il giudizio di parificazione sia riconducibile ai “controlli di legittimità-regolarità dei conti, sorretto dalle forme dell'attività contenziosa” e che sia idoneo a determinare effetti cogenti e conformativi sui controllati. Per le tesi più tradizionali che lo ritengono ascrivibile alla funzione di controllo si rinvia a F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto (1958)*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 2006, 1651 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 421; A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990, p. 535; P. SANTORO – E. SANTORO, *Manuale di Contabilità e finanza pubblica*, Maggioli Editore, 2018, 473. Discorre di una “forma *sui generis* di volontaria giurisdizione” R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, n. 1, 2020, 49 ss. Ritiene che si tratti di un “procedimento pienamente giurisdizionale” F. SUCAMELLI, *La disciplina e i rimedi a tutela dell'equilibrio nel settore sanitario: i controlli amministrativi e la giurisdizione sul bilancio della Corte dei conti*, in V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti. Analisi sistematica di tutte le tipologie di controllo spettanti alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, 435.

<sup>10</sup> M. CECCHETTI, *op. cit.*, 42.

<sup>11</sup> Sul punto M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 19/2015, 8 ss.

<sup>12</sup> Sentt. nn. 39/2014, 181/1999, 470/1997, 29/1995.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

giurisprudenza costituzionale, la “natura collaborativa”, che ricorre se il controllo consente “valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di ‘autocorrezione’ nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative” e della prevenzione degli squilibri di bilancio, senza implicare “di per sé, alcuna coercizione dell’attività dell’ente sottoposto a controllo”»<sup>13</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, inoltre, aveva già avuto modo di chiarire che l’esito del giudizio di parificazione non determina la necessità di modificare la legge di approvazione del rendiconto eventualmente *medio tempore* approvata, ma ridonda sugli obblighi di assestamento e sulla legittimità delle coperture e degli equilibri dell’esercizio in corso, nel rispetto del principio di continuità del bilancio<sup>14</sup>, con la conseguenza che diviene necessario un intervento del legislatore regionale per rimuovere le anomalie riscontrate<sup>15</sup>. La Consulta, quindi, almeno con questo orientamento, sembrerebbe riferirsi ancora una volta all’impiego di strumenti di autocorrezione per far fronte ai rilievi avanzati in sede di parifica. Ciò detto, si deve rilevare come la precisazione che la decisione di parifica non possa produrre effetti conformativi nei riguardi del legislatore regionale non escluda che il controllo di carattere vincolante non possa trasferirsi in altra sede. Infatti, la legge di approvazione del rendiconto che non sia adeguata ai rilievi della Corte dei conti, quando ciò possa pregiudicare i principi di stabilità finanziaria posti dalla Costituzione, come rammenta la stessa Corte nella pronunzia che si commenta (5.2. *cons. dir.*), potrà essere impugnata in via principale dal Governo. Inoltre, sarà la stessa Corte dei conti, tanto le Sezioni regionali di controllo quanto le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, a poter sollevare l’incidente di costituzionalità nel corso della parifica del bilancio dell’esercizio successivo, in forza del già richiamato principio di continuità dei conti pubblici<sup>16</sup>.


Sotto quest’ultimo aspetto, è ben noto come la giurisprudenza costituzionale abbia recentemente ampliato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare la questione di legittimità costituzionale nell’ambito del giudizio di parifica che rappresenta, quindi, la

<sup>13</sup> A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle «zone d’ombra» della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 1/2019, 25 ss.

<sup>14</sup> Sent. n. 250 del 2013

<sup>15</sup> W. GIULIETTI, F. POLITI, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, in *Riv. Corte conti*, 3/2022, 118.

<sup>16</sup> Il principio in parola si configura come «una specificazione del principio dell’equilibrio tendenziale contenuto nell’art. 81 Cost., poiché “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato”» *Ex multis* Corte cost., sent., n. 181 del 2015; n. 89 del 2017. Sulla circostanza che la parificazione garantisca l’accertamento dell’equilibrio di bilancio in senso dinamico, ossia al fine di assicurare il principio di continuità, si rinvia a C. BUZZACCHI, *L’“armonia logica e matematica dell’equilibrio del bilancio” e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, in *Giur. cost.*, 2017, 3030; C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l’annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Le Regioni*, 2018, 515; F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. Canale et al. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 1022.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

principale via d'accesso alla giustizia costituzionale da parte della Corte dei conti<sup>17</sup>. Detto ampliamento si è avuto sia per “oggetto”, poiché essa riguarda nei fatti tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio, che “per parametro”, essendo stata estesa ai contrasti con tutte le norme costituzionali sull'equilibrio e sui limiti all'indebitamento degli enti territoriali.

Per di più, la possibilità per la Corte dei conti di sollevare l'incidente di costituzionalità è stata estesa, sia pure con alcune limitazioni, anche alla violazione dei parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, nella misura in cui la violazione del predetto riparto “ridondi” sull'equilibrio finanziario della Regione<sup>18</sup>, circostanza che si realizza quando una legge regionale di spesa intervenga in una materia di potestà esclusiva statale generando una spesa priva di copertura normativa “poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”<sup>19</sup>. Con la conseguenza, tutt'altro che secondaria, che dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma di spesa la quale ha trovato concreta applicazione e che, di conseguenza, ha pregiudicato gli equilibri di bilancio, così come accertato nel giudizio di parifica, sorge in capo all'Amministrazione regionale interessata l'obbligo di assicurare il recupero della spesa illegittimamente erogata e di provvedere, alla corretta contabilizzazione di tale “recupero” nel bilancio dell'esercizio finanziario successivo<sup>20</sup>.

Insomma, l'assenza di effetti conformativi discendenti dalla parifica e la conseguente salvaguardia dell'autonomia politica della Regione, su cui insiste la sentenza in commento, rischiano di valere solo su un piano prettamente formale, mentre in sostanza potrebbe discorrersi di “effetti conformativi indiretti” o di “effetti conformativi di carattere sostanziale” discendenti dalla decisione di parifica che, come accennato, verrebbero fatti valere tramite un eventuale giudizio di legittimità costituzionale.

Di conseguenza, l'ampiezza dei parametri costituzionali invocabili a presidio dell'equilibrio finanziario, unitamente al rafforzamento, ad opera della Corte, del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali quale sede per sollevare l'incidente di costituzionalità “nell'esclusivo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria”<sup>21</sup>, rendono alquanto remota la possibilità che, in sede di approvazione del rendiconto, la Regione possa non


<sup>17</sup> G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2017, 374, che ricostruisce le differenti tappe della giurisprudenza costituzionale in ordine al riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare l'incidente di costituzionalità in sede di giudizio di parifica.

<sup>18</sup> Corte cost., sentt. nn. 2015 e 247 del 2021. Sul punto G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 161 ss.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 196 del 2018 con nota di C. FORTE –M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 2 ss.

<sup>20</sup> M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020, 64.

<sup>21</sup> G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 28.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

tenere in considerazione i rilievi della Corte dei conti senza rischiare di incorrere, successivamente, nella dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di approvazione del consuntivo.

Del resto, anche nel caso di specie, come pure evidenziato dalla Corte (5.3. *cons. dir.*), l'ARS, in sede di assestamento del bilancio, aveva volontariamente recepito i rilievi della Corte dei conti, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riguardo alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Certo, non è ben chiaro come questa circostanza possa corroborare la tesi della mancata menomazione delle prerogative dell'Assemblea, come pure sembra evincersi dalla pronuncia che si commenta, posto che i comportamenti successivamente adottati dal legislatore regionale per adeguarsi, spontaneamente, ai rilievi del giudice contabile non appaiono contraddittori rispetto alla pretesa lesione delle competenze dell'organo legislativo ad opera della sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione che, invece di dichiarare il venir meno dell'interesse ad agire, si è pronunciata nel merito sull'impugnativa della decisione di parifica.

In ogni caso, è condivisibile l'affermazione per cui, nella sostanza, l'esito del conflitto, a discapito delle affermazioni della Consulta in ordine all'esigenza di garantire la piena autonomia politica dell'Assemblea, consente alla Corte dei conti di "interferire sulla effettività del potere legislativo della Regione, assicurandogli una sorta di *perpetuatio iurisdictionis* anche dopo che il legislatore regionale abbia ritualmente concluso il procedimento di parificazione del rendiconto annuale che chiude il ciclo di bilancio"<sup>22</sup>.

#### **4. Una conferma delle pregresse tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema di giudizio di parifica**


In definitiva, la sentenza *de qua*, operando una netta distinzione tra il momento della parifica e quello dell'approvazione con legge del rendiconto, passaggio che appare come l'architrate argomentativa su cui poggiano le motivazioni della pronuncia, conferma alcune delle tendenze già emerse nella pregressa giurisprudenza costituzionale relative al giudizio di parificazione.

In primo luogo, una forte attenuazione del carattere ausiliario dei controlli posti in essere dalla Corte dei conti già riscontrata da quella dottrina che discorrere di una "rinnovata ausiliarità"<sup>23</sup>. La tematica in parola è strettamente connessa a quella della natura del giudizio di parifica su cui la giurisprudenza costituzionale più recente si è espressa consolidando la tesi della sua giurisdizionalizzazione<sup>24</sup> con ciò superando il precedente orientamento, meno definitivo al riguardo, di cui alla sentenza n. 181/2015 che riteneva il giudizio di parificazione una forma di "controllo effettuato dalla Corte dei conti [che] è un

<sup>22</sup> P. SANTORO, *Dall'ausiliarità all'autonomia del giudizio di parifica. Luci e ombre della sentenza costituzionale n. 184/2022 sul conflitto di attribuzione*, in *Riv. Corte conti*, 4/2022, 52.

<sup>23</sup> G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 173.

<sup>24</sup> R. URSI, *La parifica dei rendiconti regionali: un caso ancora aperto*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 67. Sul punto Corte cost., sent. n. 101/2018; n. 89/2017 e n. 18/2019 con nota di A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla responsabilità costituzionale democratica e "intergenerazionale"*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 218 ss.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

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”.

Presso la Corte dei conti, invece, non si registra unanimità di vedute sul punto rinvenendosi due orientamenti contrapposti circa la natura della parifica, ossia quello tendente a mantenere l'approccio tradizionale della funzione di controllo, sebbene “ibridata da una veste giurisdizionale” e quello che, invece, vorrebbe trarre dalla piena natura giurisdizionale del giudizio di parifica, come detto sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale più recente, una serie conseguenze che ricomprendono tanto gli effetti prodotti da quest'ultima, quanto aspetti di ordine formale e procedurale<sup>25</sup>.

In secondo luogo, la pronunzia che si commenta conferma la capacità della parifica, più di ogni altra funzione affidata alla Corte dei conti, di “conformare l'autonomia regionale”<sup>26</sup>. Infatti, pur non potendo, come rammentato nella sentenza n. 39 del 2014, sostituirsi alla Corte costituzionale nel sindacare la legge regionale, la Corte dei conti con la parifica interviene comunque sui contenuti dell'atto massimamente espressivo dell'autonomia politica dell'ente territoriale, sotto forma di legge di approvazione del rendiconto. Anche se con il limite, ribadito nella sentenza *de qua*, dell'impossibilità per il controllo operato dalla Corte di produrre effetti di carattere vincolante nei riguardi del legislatore regionale. Quantomeno sotto questo profilo, la pronunzia della Corte costituzionale parrebbe tenere fermo, quindi, il carattere collaborativo del controllo realizzato dalla Corte dei conti in sede di parifica, pur allo stesso tempo ribadendo la sua riferibilità al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (5.1. *cons. dir.*) e predicando, come già detto, la separatezza del momento della parifica da quello dell'approvazione con legge del conto consuntivo<sup>27</sup>.

Con riguardo, poi, alla tempistica della parifica rispetto all'approvazione con legge del rendiconto, la netta distinzione delle due fasi conclusive del ciclo di bilancio, sembra suggerire, diversamente da quanto sostenuto dai primi commentatori<sup>28</sup>, che “la parifica possa avvenire al di fuori della tempistica segnata dal principio di armonizzazione e persino dopo l'approvazione legislativa, con riporto del saldo finanziario nella legge di bilancio cronologicamente susseguente”<sup>29</sup>. Del resto, la Corte nella sentenza *de qua* ha affermato che i controlli affidati al giudice contabile non possono in alcun modo incidere sulla potestà legislativa della Regione, pertanto è difficile immaginare che l'Assemblea debba attendere l'esito dell'impugnazione della decisione di parifica per approvare il rendiconto. Allo stesso modo, non sembra compatibile con l'esigenza di garantire l'autonomia regionale la possibilità che la parifica si svolga al di fuori dei tempi dettati dal ciclo di bilancio. La conseguenza sarebbe quella di inibire al legislatore l'approvazione del rendiconto in


<sup>25</sup> Sul punto si rinvia a R. URSI, *op. ult. cit.*, 70 ss.

<sup>26</sup> W. GIULIETTI, F. POLITI, *op. cit.*, 116.

<sup>27</sup> P. SANTORO, *op. cit.*, 47.

<sup>28</sup> L. D'AMBROSIO, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, *Riv. Corte conti*, 4/2022, 195.

<sup>29</sup> P. SANTORO, *op. cit.*, 50.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

assenza della parifica, anche quando ciò sia funzionale ad evitare di superare il termine di quattro mesi concesso dalla Costituzione per l'esercizio provvisorio<sup>30</sup>.

In conclusione, è appena il caso di rammentare che l'evoluzione del giudizio di parifica cui si è appena accennato e la conseguente "trasformazione", "attenuazione" o "novità" della funzione ausiliaria della Corte, non più a servizio esclusivo del legislatore ma «servente rispetto a "tutti gli interessi che si radicano attorno al saldo di bilancio" con una ausiliarità che non è (più) verso un organo dello Stato-persona (in continuità col suo interesse), ma verso lo Stato-ordinamento<sup>31</sup>» sono il portato della costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche, perché la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha concorso in maniera decisiva a modificare il procedimento della parifica determinando un ampliamento dell'oggetto e del parametro del giudizio.

Occorre evidenziare, però, come il legislatore costituzionale abbia modificato, in maniera certamente significativa, la disciplina costituzionale del bilancio senza allo stesso tempo intervenire sulla previsione di cui all'art. 100 Cost. La norma costituzionale in parola, pur caratterizzandosi per la sua "elasticità", in quanto aperta all'attuazione del legislatore che è libero di prediligere quali tipologie di controlli assegnare alla Corte dei conti (preventivi di legittimità, successivi sulla gestione del bilancio dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché ulteriori controlli, purché dotati di autonomo rilievo costituzionale)<sup>32</sup>, pare delineare un ben preciso assetto di rapporti tra quest'ultima e gli organi di indirizzo politico, specialmente le Assemblee elettive. Questa circostanza ha consegnato al giudice delle leggi e dei conflitti il compito di porre in essere un'interpretazione evolutiva del ruolo e della funzione dei controlli della Corte dei conti, anche a discapito dell'autonomia regionale, che forse avrebbe meritato un più sicuro aggancio di carattere positivo nella Carta fondamentale anche perché, tutto sommato, appare in contro tendenza rispetto alle ragioni di potenziamento dell'autonomia degli enti sub-statali che avevano animato la riforma del Titolo V nel 2001.


Allo stesso tempo, l'evoluzione del giudizio di parifica di cui si è detto, come si evince anche da una parte degli orientamenti Corte dei conti, pare tesa a potenziare la funzione

---

<sup>30</sup> Sul punto appare in linea con la salvaguardia delle prerogative del legislatore regionale quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, questione di massima risolta con la delib. n. 5/2022 secondo cui *"Il rispetto della sequenza temporale, da parte della Corte dei conti assume, dunque, valenza intrinseca: la stretta concatenazione del ciclo di bilancio non ammette interruzioni, ma esige una stretta sincronia dei tempi della parifica con quelli propri della dialettica tra gli organi (esecutivo e assemblea legislativa). In ambito regionale, peraltro, il collegamento tra i vari momenti del ciclo di finanza pubblica è viepiù evidente per l'obbligo di riportare nei bilanci successivi gli avanzi o i disavanzi degli esercizi precedenti. Da quanto precede, pare chiara la necessità che il giudizio di parificazione intervenga nell'ambito del lasso temporale connaturato al ciclo di bilancio, quale suo momento essenziale e funzionale allo svilupparsi del circuito decisione gestione rendicontazione delle pubbliche finanze; milita in tal senso anche la previsione di un quadrimestre come limite massimo per la gestione provvisoria del bilancio"*.

<sup>31</sup> P. SANTORO, *op. cit.*, 47.

<sup>32</sup> G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 129.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 febbraio 2023</p> <p>Fabio Francesco Pagano – Assemblea regionale siciliana</p> <p>L'approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale siciliana e l'impugnativa della decisione di parifica (nota a corte cost., sent. n. 184 del 2022)</p>
---	--	--

giurisdizionale della Corte a discapito del controllo e, quindi, ad accentuare maggiormente le attribuzioni di cui all'art. 103 rispetto a quelle di cui all'art. 100 Cost., con una forte ibridazione tra le due funzioni proprio in relazione alla parifica. Profilo, quest'ultimo, di assoluta centralità che, invero, non ha riguardato direttamente la sentenza che si commenta ma su cui, come riferito inizialmente, saranno chiamate a pronunciarsi le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione. In ogni caso, a fronte di una regolazione esclusivamente pretoria della materia, appare ormai necessario un intervento normativo in ordine alle procedure che debbono caratterizzare il giudizio di parificazione dei rendiconti, unitamente alla previsione di maggiori garanzie per le Regioni in sede di parifica, magari avendo riguardo alle singole specificità regionali<sup>33</sup>. Con riferimento alla Regione siciliana, poi, non sarebbe neppure peregrino immaginare il ricorso all'emanazione di norme di attuazione dello Statuto per disciplinare in forma bilaterale e pattizia<sup>34</sup>, con la forza che è propria di detta fonte<sup>35</sup>, singoli aspetti, soprattutto di carattere procedurale, del giudizio di parificazione per adeguarlo alle particolari condizioni e forme di autonomia riconosciute alla Regione siciliana.

---

<sup>33</sup> R. URSI, *La parifica dei rendiconti regionali: un caso ancora aperto*, cit., 74, il quale suggerisce che aspetti della procedura di parifica siano disciplinati dagli Statuti delle singole Regioni. A. PESSINA, *L'incidente di costituzionalità sollevato dalla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti delle Regioni: alcune osservazioni dalla prospettiva delle Assemblee legislative regionali*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 70 ss.

<sup>34</sup> Per questa prospettiva si rinvia a Corte cost., sent. n. 178 del 201; n. 125 e 239 del 2015; n. 186 del 2016. Sul punto, G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Palermo, 1975, 11; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, 158 che rinviene nelle norme di attuazione il "segreto" della specialità. Con accenti critici circa la natura "pattizia" si rinvia S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuov. Aut.*, 3/2018, 378 ss.

<sup>35</sup> T. MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in *Lo Statuto siciliano dopo quaranta anni*, Padova, 1990 e ora in ID, *Opere*, II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, 2000, 593, le qualifica come fonti "rinforzate e a procedimento riservato".