



I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E I COMPLESSI EQUILIBRI DEL
SISTEMA DELLE AUTONOMIE

28 OTTOBRE 2022

Il “sistema” dei controlli di legittimità-
regolarità dei conti delle Regioni e delle
Province autonome nella dialettica tra
collaborazione interistituzionale ed
effetti cogenti e conformativi
sull’autonomia degli enti controllati

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Sassari

Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull’autonomia degli enti controllati*

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Sassari

Abstract [It]: Il saggio è suddiviso in due parti. Nella prima vengono messe a fuoco le tre principali caratteristiche dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome affidati agli organi della magistratura contabile: la configurazione “sistemica” e “ciclica” di questa tipologia di controlli; l’importanza e il valore irrinunciabile della collaborazione interistituzionale; la parifica del rendiconto generale della Regione come vero e proprio “crocevia” dell’intero sistema dei controlli di legittimità-regolarità, ma, al tempo stesso, come potenziale fattore di crisi e di necessario superamento del tradizionale modello del “controllo collaborativo”. Nella seconda l’Autore si concentra sull’analisi degli “impatti” che il sistema dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti – e soprattutto la parifica del rendiconto – produce (o può produrre) sull’autonomia degli enti regionali controllati, facendo emergere gli effetti cogenti e conformativi di tali controlli e provando a individuare i possibili nuovi strumenti di “contrappeso” per una garanzia effettiva e non meramente formale delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle Province autonome.

Title: The “system” of legitimacy-regularity checks of the accounts of the Regions and Autonomous Provinces in the dialectic between interinstitutional collaboration and cogent and conforming effects on the autonomy of the controlled entities

Abstract [En]: The essay is divided into two parts. The first focuses on the three main characteristics of the legitimacy-regularity checks of the accounts of the Regions and Autonomous Provinces entrusted to the accounting judiciary bodies: the “systemic” and “cyclical” configuration of this type of checks; the importance and the inalienable value of interinstitutional collaboration; the parification of regional annual statement as a real “crossroads” of the entire system of legitimacy-regularity checks, but, at the same time, as a potential factor of crisis and necessary overcoming of the traditional model of “collaborative control”. In the second, the Author focuses on the analysis of the “impacts” that the system of legitimacy-regularity checks of the Court of Auditors – and above all the parification of regional annual statement – produces (or can produce) on the autonomy of the controlled regional bodies, bringing out the cogent and conforming effects of these controls and trying to identify the possible new “counterweight” tools for an effective and not merely formal guarantee of the constitutional attributions of the Regions and Autonomous Provinces.

Parole chiave: Corte dei conti; Regioni e Province autonome; Controlli di legittimità-regolarità dei conti; Parifica del rendiconto generale; Effetti cogenti e conformativi; Garanzie

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione e l’aggiornamento della relazione di sintesi dei lavori della I Sessione del Seminario

Keywords: Court of Auditors; Regions and Autonomous Provinces; Legitimacy-regularity checks of the accounts; Parification of regional annual statement; Cogent and conforming effects; Guarantees

Sommario: 1. Premessa. **Parte I.** Gli elementi caratterizzanti emersi dalle relazioni della sessione. 2. I controlli di legittimità-regularità dei conti degli enti regionali come “sistema integrato” a carattere “ciclico”. 3. Il perdurante peso del “paradigma collaborativo” e il valore della “collaborazione interistituzionale”. 4. La parifica del rendiconto generale della Regione: la “tensione” tra i modelli e le questioni aperte. 4.1. La decisione/giudizio di parifica come “culmine” e “fonte” dell’intero ciclo dei controlli di legittimità-regularità dei conti regionali. 4.2. La parifica come *giudizio a quo* per il promovimento dell’incidente di costituzionalità sulla legislazione regionale. 4.3. L’alternativa tra natura “collaborativa” o “vincolante” della decisione di parifica e le sue implicazioni. 4.4. La questione delle garanzie nel procedimento di parifica. **Parte II.** Gli “impatti” sull’autonomia regionale e i “contrappesi” necessari per il sistema dei controlli di legittimità-regularità con specifico riferimento alla decisione/giudizio di parifica del rendiconto. 5. Il parametro del controllo nel giudizio di parifica (e non solo). 6. Gli effetti cogenti e conformativi per l’ente destinatario della decisione assunta in sede di parifica: l’*efficacia vincolante “indiretta”*. 7. La controversa vicenda della parifica del rendiconto 2019 della Regione Siciliana e le conferme fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2022. 7.1. Le premesse logiche: caratteri e *rationes* della funzione di controllo esercitata in sede di parifica. 7.2. Le conseguenze generali sulle sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti e gli effetti che scaturiscono dalla decisione di parifica. 7.3. L’applicazione al caso concreto della ricostruzione offerta e la conferma della non interferenza del giudizio di parifica sulla potestà legislativa regionale di approvazione del rendiconto. 8. La salvaguardia dell’autonomia regionale nel procedimento di parifica almeno in termini di “garanzie minime” di tipo “para-processuale”. 8.1. La tesi dei c.d. “giurisdizionalisti”. 8.2. La tesi dei c.d. “controllisti”. 8.3. Una soluzione “mediana” e, forse, di immediata applicabilità (ancorché non definitivamente risolutiva). 9. Quale possibile attualità o quale eventuale “riconformazione” prospettica per la collaborazione interistituzionale?

1. Premessa

Il titolo che si è scelto di dare a questa relazione di sintesi ha l’ambizione, già di per sé, di riassumere in una frase il punto di snodo cruciale che è emerso nei lavori della I sessione del Seminario, dedicata al tema dei controlli di legittimità-regularità dei conti delle Regioni e delle Province autonome. Tali controlli, intestati – almeno in prima battuta – alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, costituiscono a tutti gli effetti un “sistema” che, allo stato attuale, appare fondato su due ben distinguibili polarità, la cui reciproca convivenza può rivelarsi, in concreto, tutt’altro che pacifica e scevra da criticità.

Da un lato, quella della “collaborazione interistituzionale”, la quale, ancorché in termini non pienamente coincidenti o sovrapponibili (come si vedrà), trova le proprie basi giuridiche positive, nonché i propri fondamenti storici (e, forse, anche “culturali”), nell’originario paradigma del “controllo collaborativo” disegnato dalla legislazione degli anni Novanta e Duemila (in particolare, dall’art. 3, commi 4-6, della legge n. 20/1994 e dall’art. 7, commi 7 e 8, della legge n. 131/2003) e ricostruito da una consolidata giurisprudenza del Giudice delle leggi¹ quale vera e propria condizione di legittimità costituzionale dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti nei confronti degli enti regionali, particolarmente in ragione e a presidio delle loro prerogative di autonomia costituzionalmente riconosciute. Il paradigma (o modello) del “controllo collaborativo”, infatti, si regge ontologicamente su due connotati ben precisi, tipici e

¹ Al riguardo, non possono non essere richiamate almeno le sentenze nn. 29 del 1995, 267 del 2006, 179 del 2007 e, da ultimo, 39 del 2014 (sulla quale ampiamente ci si soffermerà *infra*).

indefettibili: quanto agli esiti dell'attività svolta dalla magistratura contabile, essi si risolvono in mere “segnalazioni”, linee di “indirizzo” e/o “suggerimenti” formulati in forma refertuale da parte dell'organo di controllo; quanto agli effetti, i contenuti del referto hanno natura non vincolante e, come tali, rimangono affidati alle autonome scelte “autocorrettive” dell'ente controllato.

Dall'altro lato, però, si contrappone ormai un'altra polarità: quella degli effetti *quodammodo* cogenti e conformativi che da un controllo di legittimità-regolarità – ossia finalizzato specificamente a rilevare la conformità a parametri giuridico-legali (anche e soprattutto, ormai, di rango costituzionale) – possono potenzialmente scaturire a carico dell'ente controllato, in special modo quando venga in gioco addirittura la possibile illegittimità costituzionale dell'operato del legislatore regionale.

Le due polarità, come accennato e come risulterà *funditus* dall'analisi che sarà svolta nel prosieguo, coesistono e si presentano strettamente embricate tra loro, generando, però, non poche tensioni e questioni problematiche, comprese, *in primis*, non rare divergenze, anche radicali, di approcci e di opinioni. Il confronto dialettico e aperto tra posizioni o ricostruzioni divergenti, ovviamente, è il sale indispensabile di un dibattito serio e approfondito: ed è indiscutibile che le relazioni della I sessione del Seminario, anche (e, forse, principalmente) nei loro contenuti all'apparenza meno concordanti, abbiano tutte offerto un contributo prezioso in questo senso. In un simile scenario, il compito che spetta a colui al quale si affida una relazione di sintesi non può certo essere quello di rappresentare le divergenze come una sorta di contrapposizione tra “tifoserie”, né, tanto meno, quello di farsi egli stesso “tifoso” prendendo pregiudizialmente (o, peggio, ciecamente) partito a favore dell'una o dell'altra.

Del resto, la sede in cui si sono svolti i lavori è a tutti gli effetti una sede istituzionale prima ancora che scientifica, organizzata in sinergico accordo dalla Corte dei conti e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome proprio con la finalità di costituire un tavolo di confronto, aperto e leale, nel quale far emergere e discutere i rispettivi punti di vista dei controllori e dei controllati; pertanto, se da quel confronto scaturiscono o vengono alla luce sensibilità, visioni o anche solo “attenzioni” diverse, capaci di offrirsi serenamente al dialogo reciproco, è indubbio che il Seminario annuale (giunto alla sua seconda edizione dopo l'anno di pausa imposto dalla pandemia) abbia già pienamente raggiunto il suo scopo.

Ecco, dunque, la “sfida” che ci si propone di affrontare nelle pagine che seguono: quella di provare a mettere in luce, nei termini più obiettivi e circostanziati possibili, i tratti rivelatori delle due polarità che connotano lo stato attuale dei controlli di legittimità-regolarità affidati alla Corte dei conti nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, così come emerse dalle relazioni della sessione, al tempo stesso non rinunciando alla responsabilità personale di offrire chiavi di lettura e spunti di possibile prospettiva attribuibili esclusivamente al pensiero di chi scrive.

A tale scopo, l'esposizione che segue sarà scandita topograficamente in due parti.

La prima sarà dedicata propriamente a una panoramica di sintesi di quanto emerso nei lavori della sessione, con particolare riferimento ai tre principali elementi caratterizzanti su cui si è concentrata l'attenzione dei relatori: la configurazione “sistemica” e “ciclica” della variegata tipologia dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome affidati agli organi della magistratura contabile; l'importanza e il valore irrinunciabile da riconoscere agli strumenti e soprattutto alle pratiche della collaborazione interistituzionale; la parifica del rendiconto generale della Regione come vero e proprio “crocevia” dell'intero sistema dei controlli di legittimità-regolarità, ma, al tempo stesso, come potenziale fattore di crisi e di necessario superamento del tradizionale e acquietante paradigma del “controllo collaborativo”, come tale ontologicamente rispettoso di quelle prerogative di autonomia costituzionalmente riconosciute agli enti regionali che oggi – a seguito dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'ultimo decennio e degli effetti cogenti e conformativi che scaturiscono (o possono scaturire) dai controlli di questo tipo – sembrerebbero richiedere l'introduzione di nuovi e diversi presidi. Muovendo da queste basi, nella seconda parte, ci si concentrerà specificamente sull'analisi degli “impatti” che il sistema dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti – e la parifica del rendiconto, in particolare – produce (o è potenzialmente in grado di produrre) sull'autonomia degli enti regionali controllati, con un duplice intento: innanzitutto, di mettere a fuoco l'*ubi consistam* dei menzionati effetti cogenti e conformativi di tali controlli, indagandone l'*an*, il *quomodo* e il *quantum*; in secondo luogo, di individuare i possibili nuovi strumenti di “contrappeso” per una garanzia effettiva e non meramente formale (o, peggio, solo “apparente” o addirittura “virtuale”) delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle Province autonome, verificando altresì se tali strumenti e il connesso abbandono – almeno in parte – del paradigma del “controllo collaborativo”, quale esclusiva condizione di legittimità costituzionale dei controlli affidati alla Corte dei conti nei confronti degli enti regionali, siano o meno incompatibili con la salvaguardia del valore della “collaborazione interistituzionale”, imponendone un definitivo superamento o addirittura l'inesorabile rinuncia.

Parte I. Gli elementi caratterizzanti emersi dalle relazioni della sessione

2. I controlli di legittimità-regolarità dei conti degli enti regionali come “sistema integrato” a carattere “ciclico”

Il tema oggetto della sessione è stato affrontato ad ampio spettro, prendendo in considerazione l'intera e assai ricca tipologia delle funzioni di controllo di legittimità-regolarità che l'art. 1 del d.l. n. 174/2012 attribuisce alla Corte dei conti nei confronti delle Regioni e delle Province autonome.

Seguendo l'ordine delle previsioni contenute nella disposizione legislativa appena menzionata, è stata dedicata un'approfondita attenzione, innanzitutto, al controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, che trova il suo esito nella relazione che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono annualmente alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con riferimento alle leggi regionali approvate nell'anno precedente (art. 1, comma 2). Al riguardo, in particolare, le relazioni di Elisabetta Locci, da un lato, e di Cinzia Felci, dall'altro, hanno proficuamente offerto il significativo confronto dei rispettivi punti di vista e delle sensibilità del controllore e del controllato, facendo emergere – parimenti – tanto l'indispensabilità di un simile strumento di controllo al fine di garantire *«maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione»*, mirando *«ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” del Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”*², quanto alcune criticità dovute, in qualche caso, alla difficoltà, per le Regioni, di accogliere “supinamente” tutti i rilevi contenuti nelle relazioni annuali e, soprattutto, di farlo secondo linee di uniformità “assoluta” che non tengano conto delle differenze ordinamentali tra i diversi enti controllati.

L'elemento di maggiore interesse venuto alla luce, almeno ad avviso di chi scrive, attiene però alla natura di tale controllo, così come messa in evidenza da Elisabetta Locci: sulla scorta di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2014, si tratta di un tipo di controllo che, in sé e per sé considerato, *«riveste natura collaborativa»*, risultando *«funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012). La relazione [...] ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio»*³. Ciò nondimeno – ed è ciò che più rileva ai fini delle riflessioni che si svolgeranno nelle pagine che seguono – *«gli esiti dell'indagine costituiscono [...] una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, essendo chiara l'incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili»*⁴ [enfasi aggiunta].

² Così la Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR, richiamata nella relazione di Elisabetta Locci.

³ Così il par. 6.3.3 del *Cons. in dir.*

⁴ Così si legge nella relazione di Elisabetta Locci, che richiama ancora una volta la Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR, laddove si afferma che *«l'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione*

Ci si è rivolti, poi, all'analisi della seconda tipologia di controlli previsti specificamente dal comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, ossia quelli che hanno ad oggetto l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni – che debbono essere trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle Regioni con propria relazione – ai fini della *«verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»*.

Sul tema, soprattutto le relazioni di Elisabetta Locci e di Stefania Fusaro hanno messo in evidenza con chiarezza alcuni elementi di sicuro rilievo: in primo luogo, il carattere per così dire “strategico” di tali controlli, soprattutto allo scopo di garantire il monitoraggio costante degli andamenti del ciclo di bilancio – a partire dalla verifica dei seguiti che la Regione abbia dato alla parifica del rendiconto dell'esercizio precedente – e, al tempo stesso, ancora una volta, per acquisire alla Sezione di controllo dati e informazioni fondamentali in chiave “prodromica” rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto successivo; in secondo luogo, l'importanza decisiva che i suddetti controlli si svolgano sulla base e per il tramite dell'analisi dei Questionari-Relazioni degli Organi interni di revisione economico-finanziaria delle Regioni (Collegi dei revisori), dando vita a un raccordo stabile tra i primi e le Sezioni regionali della Corte dei conti che trova uno strumento fondamentale di indirizzo nelle linee guida deliberate annualmente dalla Sezione delle Autonomie, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi 166 ss., della legge n. 266/2005, cui l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012 fa espresso rinvio.

Il richiamo, più volte emerso nel corso del dibattito, alla sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 ha consentito, inoltre, di porre nella dovuta attenzione gli oggetti e i caratteri essenziali di questo tipo di controlli (anche e soprattutto nell'ottica delle riflessioni che saranno sviluppate di seguito). In questa pronuncia, infatti, il Giudice delle leggi ha chiarito, con una prima precisazione, che trattasi di un *«controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale ... [che] si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo di gestione in senso stretto (sentenza n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, il quale [...] ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non*

regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati - Consiglio regionale e Giunta» [enfasi aggiunta]. Per un recentissimo esempio concreto di una simile efficacia “ultra-attiva” delle risultanze di questo tipo di controllo, si v. la “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2021”, approvata con Deliberazione n. 126/2022/RQ dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, nella quale, a seguito delle rilevate criticità in ordine alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 2, della legge reg. Puglia n. 49/2021, concernente la “rimodulazione” degli obblighi restitutori imposti ai Gruppi consiliari in esito alle pronunce delle Sezioni Riunite in speciale composizione che avevano accertato in via definitiva alcune irregolarità dei rendiconti per l'anno 2020, la Sezione formula espressamente la “riserva” *«di procedere a un ulteriore approfondimento in sede di parifica, per valutare l'impatto dell'art. 7, comma 2, legge regionale n. 49/2021 sul rendiconto della Regione Puglia anno 2021»* (cfr. p. 75 ss., in part. p. 81).

successivo sulla gestione finanziaria». Con una seconda – e forse ancor più importante – precisazione, poi, la sentenza ha evidenziato a chiare lettere che i controlli del comma 3 si risolvono in un sindacato della Corte dei conti sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, ma che, ciò nondimeno, essi non implicano, «di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo», giacché, «in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è [...] insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati»⁵.

Il dibattito della sessione, altresì, non poteva non concentrarsi in prevalenza sull'istituto della parifica del rendiconto generale della Regione contemplato dal comma 5 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, tema sul quale si sono particolarmente soffermate le relazioni di Riccardo Ursi e di Augusto Pessina, ma anche quella di Elisabetta Locci, ponendone in evidenza, da un lato, la funzione di strumento fondamentale per la garanzia della legittimità-regularità dei conti regionali ai fini della tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, dall'altro, le molteplici tensioni e criticità derivanti soprattutto dall'ormai riconosciuto (e ormai più volte sperimentato) potere delle Sezioni regionali di controllo di promuovere, nella sede propria della decisione di cui al primo periodo del citato comma 5 (e non della relazione allegata di cui al secondo periodo della medesima disposizione, anch'essa, peraltro, espressamente configurata a tutti gli effetti come uno degli strumenti di controllo di legittimità-regularità, ancorché nelle forme di un referto contenente mere osservazioni e proposte), l'incidente di legittimità costituzionale della legislazione regionale che risulti rilevante in relazione alle partite contabili e ai saldi del rendiconto da parificare, con il potenziale effetto di provocarne la declaratoria di incostituzionalità ad opera del Giudice delle leggi. Su questi aspetti ci si soffermerà ampiamente nell'analisi che sarà svolta più avanti.

Infine, una specifica attenzione è stata rivolta, particolarmente nella relazione di Stefania Fusaro, allo strumento delle relazioni annuali sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno che i Presidenti delle Regioni devono trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, relazioni che debbono essere predisposte sulla base delle apposite linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie, così come disposto dal comma 6 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012. L'analisi svolta sul tema da Stefania Fusaro ha consegnato alla comune riflessione almeno quattro elementi di indubbio interesse: a) il rapporto innegabilmente “sinergico” dello strumento in questione con il controllo sulla gestione attribuito alla Corte dei conti dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, laddove si prevede che esso abbia ad oggetto anche la verifica del «funzionamento dei controlli interni», con l'effetto di costituire un importante strumento per perseguire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa,

⁵ Le citazioni sono tratte dai parr. 6.3.4.2.1 e 6.3.4.2.2 del *Cons. in dir.*

stimolando i necessari processi di autocorrezione da parte dell'ente; *b*) al tempo stesso, però, la funzionalità di tali verifiche della Corte dei conti a garantire – come espressamente affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 39 del 2014⁶ – quel “raccordo” tra controlli interni e controlli esterni che è finalizzato a tutelare, altresì, «*il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea*»; *c*) il ruolo fondamentale affidato alle (ed effettivamente svolto dalle) linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie al fine di assicurare l'uniforme “integrazione” di tutte le predette finalità; tali linee guida, infatti, consistono nella predisposizione di una schema unitario di relazione per i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, avente la forma di questionario, nel quale è prevista la ricognizione, in ogni ambito regionale, delle principali tipologie di controlli interni (da quelli di più propriamente di regolarità amministrativa e contabile, a quelli strategico, di gestione, di valutazione del personale con incarico dirigenziale, sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolamentazione); infine, le criticità che attengono alla effettiva “resa sul campo” dello strumento in questione, considerato che dal riscontro delle relazioni dei Presidenti che pervengono alle Sezioni regionali di controllo emerge un sistema di controlli interni ancora “a macchia di leopardo”, con perduranti disallineamenti tra le varie realtà delle singole Regioni.

L'ampia panoramica delle diverse tipologie dei controlli di legittimità-regolarità sui conti delle Regioni previsti dall'art. 1 del d.l. n. 174/2012, della quale si è provato fin qui a offrire una sintesi di massima, ha consentito di metterne in luce alcuni caratteri essenziali da cui nessuna riflessione sul tema sembra ormai poter prescindere.

In primo luogo, i suddetti controlli della Corte dei conti si configurano a tutti gli effetti come un “sistema integrato” che ne impedisce una considerazione “singolare”, parcellizzata o isolata, essendo tutti orientati sistematicamente e in modo coordinato alla medesima finalità di garantire il rispetto dei principi costituzionali e, in specie, dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, assicurando quella che il Giudice delle leggi ha felicemente identificato come la «*sana gestione finanziaria e contabile*» quale sintesi proprio del principio di copertura delle spese e del principio dell'equilibrio di bilancio⁷. Oltretutto – e il dato è forse ancor più rilevante per inquadrare le questioni che saranno affrontate nel prosieguo – tale “integrazione sistemica” non è limitata ai soli controlli di legittimità-regolarità in senso stretto, ma tende a ricomprendere (e, in qualche misura a completare e rendere più efficaci ed effettive) le diverse tipologie di controllo già previste dalla legge n. 20/1994 e dalla legge n. 131/2003, introitandone fisiologicamente, in alcuni casi in modo esplicito, il paradigma “collaborativo” costruito sulla natura tipicamente refertuale

⁶ Cfr., in particolare, il par. 6.3.7 del *Cons. in dir.*

⁷ Cfr. le sentenze nn. 274 del 2017 (par. 4 del *Cons. in dir.*), 227 del 2019 (par. 2 del *Cons. in dir.*) e 244 del 2020 (parr. 5.1.2 e 5.4.1 del *Cons. in dir.*).

del “prodotto” della funzione di controllo esercitata dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e sulla consegna di tale prodotto alle libere scelte “autocorrettive” dell’ente regionale controllato.

In secondo luogo, tale “sistema integrato” di controlli presenta, altresì, un carattere ontologicamente “ciclico”, al fine precipuo di corrispondere a quanto ripetutamente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, ossia alla intrinseca «*accezione dinamica e diacronica*» dei principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito⁸, nonché al connesso principio di «*continuità degli esercizi finanziari pubblici*»⁹.

Di entrambi i caratteri offre una sintesi chiarissima la relazione di Elisabetta Locci pubblicata nel presente volume, la quale significativamente ragiona di «*ciclo virtuoso e integrato dei controlli*» (ma la medesima espressione, non a caso, è utilizzata anche da Stefania Fusaro), sottolineando come il Legislatore abbia cadenzato tale “ciclo” «*riprendendo gli adempimenti cui l’amministrazione regionale è tenuta, e che vedono il loro espletarsi nei momenti in cui potrebbero verificarsi possibili scostamenti o deviazioni dalla richiesta sana gestione finanziaria, ossia: all’atto della predisposizione del bilancio di previsione; al fine di verificare la corretta copertura delle leggi di spesa, adempimenti propedeutici alla celebrazione del giudizio di parifica sul rendiconto; su quest’ultimo, una volta approvato, al fine di verificare anche se, e in quale misura, siano state recepite le osservazioni mosse in sede di parifica*», aggiungendo altresì che «*la ciclicità dei controlli, che accompagnano l’operato delle Regioni, assume, nel suo ripetersi in tempi diversi e nel concatenarsi dei referti, una veste dinamica, idonea non solo a valutare quanto operato, ma a prevenire eventuali distorsioni, per tale via rispondendo al requisito della concomitanza nei sensi espressi dall’art. 3, commi 4 e 5 della legge n. 20/1994, aspetto vieppiù riscontrabile nel controllo finanziario sul bilancio preventivo, e nel controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, i cui esiti si presentano propedeutici al giudizio di parifica sul rendiconto della Regione*».

3. Il perdurante peso del “paradigma collaborativo” e il valore della “collaborazione interistituzionale”

Le relazioni della sessione hanno fatto emergere con grande evidenza un secondo elemento caratteristico dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti regionali contemplati dal d.l. n. 174/2012, ossia quello della indispensabile collaborazione alla quale dovrebbero ispirarsi, in via generale, i rapporti tra controllori e controllati. Si tratta, in realtà, di un elemento tutt’altro che scontato o privo di implicazioni di rilievo; l’analisi svolta dai relatori, infatti, almeno a parere di chi scrive, ha consentito di distinguere due facce, che potrebbero considerarsi, almeno all’apparenza, in parte sovrapponibili ma che non paiono del tutto coincidenti.

⁸ Cfr. le sentenze nn. 250 del 2013 (par. 3.2 del *Cons. in dir.*), 247 del 2017 (parr. 8.5 e 9.2 del *Cons. in dir.*), 18 del 2019 (par. 5 del *Cons. in dir.*) e 4 del 2020 (par. 5 del *Cons. in dir.*).

⁹ Cfr., in particolare, la sent. n. 49 del 2018 (par. 2 del *Cons. in dir.*), ma anche le sentt. nn. 250 del 2013 (parr. 3 e 3.2 del *Cons. in dir.*), 266 del 2013 (parr. 4 e 4.2 del *Cons. in dir.*), 274 del 2017 (parr. 4 e 4.1 del *Cons. in dir.*) e 5 del 2018 (parr. 9.2 e 9.3 del *Cons. in dir.*).

Da un primo punto di vista, è venuta chiaramente alla luce la perdurante attualità, ovvero la rilevanza e in qualche modo il “peso”, che continua ad assumere quel tradizionale paradigma del “controllo collaborativo”, fatto proprio dalle previsioni della legge n. 20/1994 e dalla legge n. 131/2003, cui si è già fatto cenno in premessa. Tale modello, nell’ambito dei controlli di legittimità-regolarità qui esaminati, trova le sue più spiccate evidenze almeno sotto due profili: da un lato, come si è visto, il “ciclo virtuoso e integrato dei controlli” tende a ricomprendere, parimenti e al contempo, tanto i controlli di legittimità-regolarità propriamente intesi, quanto i controlli collaborativi già previsti nella legislazione previgente al d.l. n. 174/2012, in una sorta di sovrapposizione e di embricazione (a tratti strettissima e quasi inscindibile, come, ad es., nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale) che, pur non negando le specificità e le tipicità di ciascun tipo di strumento (*rectius*: di “compito” affidato alla magistratura contabile), ne impone senza dubbio anche una considerazione unitaria – per l’appunto “sistemica” – al fine di valorizzarne le rispettive funzionalità e le reciproche interconnessioni per il migliore perseguimento del comune “macro-obiettivo” di assicurare la “sana gestione finanziaria e contabile”; dall’altro lato, come pure si ricava dalla sintesi offerta nel paragrafo che precede, alcuni dei controlli di legittimità-regolarità in senso stretto previsti dal legislatore del d.l. n. 174/2012 risultano, almeno sul piano formale, evidentemente ispirati al (e, soprattutto, conformati dal) paradigma del “controllo collaborativo”: si pensi, per richiamare gli esempi più emblematici emersi nelle relazioni di Elisabetta Locci e di Stefania Fusaro, alle relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell’anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri; oppure all’esame delle relazioni dei Presidenti delle Regioni sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno; oppure, ancora, all’esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi da effettuarsi attraverso l’analisi dei questionari-relazioni predisposti dai Collegi dei revisori di ciascuna Regione, il cui esito – secondo quanto chiarito dal Giudice delle leggi nella sent. n. 39 del 2014 – si concretizza nella «*mera segnalazione delle disfunzioni*»¹⁰, ossia di quelle «*irregolarità capaci di compromettere, in senso dinamico, l’equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, al fine di pervenire, ove necessario, all’adozione di effettive misure correttive*»¹¹; infine, ed è senza dubbio il caso testualmente più chiaro, alla relazione che accompagna la decisione di parifica del rendiconto generale della Regione, configurata in modo espresso dal Legislatore secondo le forme di un referto contenente mere osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione, nonché proposte di misure correttive e di interventi di riforma che la Sezione regionale di controllo ritenga “necessari” al fine di assicurare l’equilibrio del bilancio e di

¹⁰ Cfr., *supra*, nt. 5.

¹¹ Così si legge nella relazione di Elisabetta Locci, che riprende ancora quanto affermato nella sent. n. 39 del 2014, in part. al par. 6.3.4.3.2 del *Cons. in dir.*



migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa, ma rimessi – tanto le osservazioni, quanto le proposte – alle libere scelte di “autocorrezione” dell'ente controllato.

Da un secondo punto di vista, però, è emersa in termini assolutamente trasversali – anche se, forse, con una comprensibile maggiore accentuazione da parte dei relatori che hanno espresso il punto di vista regionale (in specie, Cinzia Felci e Antonello Turturiello), portando all'attenzione del dibattito le esperienze “vissute” sul campo dalle Regioni – una considerazione più generale concernente il valore pressoché irrinunciabile da riconoscere agli strumenti e soprattutto alle pratiche della “collaborazione interistituzionale”, ossia alle sperimentate (e ulteriormente potenziabili) “virtuosità” di un rapporto tra controllori e controllati che non sia costruito su dinamiche di tipo contrappositivo o “antagonista”, ma che risulti funzionalmente orientato ad assicurare e mantenere quel dialogo permanente e costruttivo, caratterizzato da reciproca lealtà e trasparenza, che costituisce fattore indiscusso per il migliore esercizio delle rispettive funzioni e il più efficace conseguimento degli obiettivi ultimi dell'intero sistema dei controlli sui bilanci e sui conti cui gli enti regionali sono sottoposti.

Lo scenario a due “facce” appena descritto solleva inevitabilmente alcune questioni di fondo, sulle quali ci si proverà a cimentare nelle riflessioni che seguono.

La prima questione, fisiologicamente, impone di domandarsi se e in che misura, allo stato attuale, il paradigma del “controllo collaborativo”, inteso in senso tecnico, sia in grado di abbracciare esaustivamente il campo dei controlli di legittimità-regolarità che qui vengono in rilievo, ovvero se già oggi tali controlli siano – almeno in parte – riconducibili a un paradigma diverso e alternativo, chiamato se non altro a “convivere” con il primo.

La seconda questione, connessa in via consequenziale alle risposte che si diano alla prima, impone di chiedersi se il valore riconosciuto agli strumenti e alle pratiche della “collaborazione interistituzionale” debba considerarsi inscindibilmente legato e in qualche modo “dipendente” dal modello tradizionale dei controlli collaborativi, ovvero se abbia una sua propria autonomia che ne consenta quel mantenimento e quell'ulteriore implementazione che tutti tendono ad auspicare, ancorché secondo coordinate, forme e modalità almeno in parte differenti rispetto a quelle sperimentate fino a oggi.

4. La parifica del rendiconto generale della Regione: la “tensione” tra i modelli e le questioni aperte

4.1. La decisione/giudizio di parifica come “culmine” e “fonte” dell'intero ciclo dei controlli di legittimità-regolarità dei conti regionali

I lavori della sessione, come accennato, non potevano non rivolgere una specifica attenzione all'istituto della parificazione del rendiconto generale della Regione, se non altro perché – ed è proprio questo il

primo dato significativo, da tutti condiviso, che occorre sottolineare – tale istituto (e, in particolare, la decisione/giudizio di parifica di cui al primo periodo del comma 5 dell’art. 1 del d.l. n. 174/2012) assume una posizione assolutamente fondamentale e strategica nell’ambito (e per il corretto funzionamento) dell’intero sistema ciclico e integrato dei controlli di legittimità e regolarità. La parifica del rendiconto, infatti, è il punto di snodo cruciale di questo sistema, potendo qualificarsi, senza possibile smentita, come il “culmine” cui sono proiettati tutti i controlli che si svolgono nel corso dell’esercizio finanziario di riferimento e, al tempo stesso, come la “fonte” e la base parametrica per tutti i controlli aventi ad oggetto l’esercizio successivo. La parifica, in altre parole, è senz’altro “condizionata” dai primi e “condizionante” rispetto ai secondi, soprattutto perché solo a quella sede è affidata, in via esclusiva, la specifica funzione di “validare”, con effetto certativo, quel “risultato di amministrazione” che costituisce, parimenti, il punto di arrivo per la verifica degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell’esercizio precedente e il punto di partenza per la garanzia dei medesimi obiettivi a valere per l’esercizio successivo. È proprio in questa logica, del resto, che nella sua più recente giurisprudenza, il Giudice costituzionale ha avuto modo di “sculpire”, in termini lapidari, che il giudizio di parificazione «è finalizzato indefettibilmente alla determinazione della conformità a legge di accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti e del conseguente risultato di amministrazione»¹², precisando altresì che la decisione di parifica consiste propriamente «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»¹³.

4.2. La parifica come *giudizio a quo* per il promovimento dell’incidente di costituzionalità sulla legislazione regionale

Alla luce di tali presupposti è stato doverosamente inquadrato il tema del procedimento finalizzato alla decisione di parifica come potenziale “giudizio *a quo*” per il promovimento ad ampio spettro dell’incidente di legittimità costituzionale della legislazione regionale, così come ormai ripetutamente riconosciuto dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi.

Com’è noto, allineandosi a un orientamento giurisprudenziale formatosi sulla parificazione dei bilanci dello Stato e delle autonomie speciali e risalente ad alcune ben note pronunce degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso¹⁴ (e, più recentemente, alle sentenze nn. 244 del 1995 e 213 del 2008), la Corte costituzionale, a partire dalla metà dell’ultimo decennio, ha preso atto dell’avvenuta estensione alle Regioni di diritto comune dell’istituto della parifica del rendiconto e della relativa disciplina di carattere

¹² Così l’ord. n. 181 del 2020.

¹³ Così la sent. n. 184 del 2022 (par. 5.2 del *Cons. in dir.*), sulla quale ci si soffermerà ampiamente più avanti.

¹⁴ Si vedano, in particolare, le sentenze nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 del 1968, 143 del 1968 e 226 del 1976.

processuale e sostanziale mediante l'art. 1 del d.l. n. 174/2012¹⁵, facendone discendere la “naturale” conseguenza della conferma della legittimazione della Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, con la precisazione che un simile potere deve senz'altro essere riconosciuto nei confronti di tutte le norme di rango legislativo delle quali le Sezioni regionali siano chiamate a fare concreta applicazione in quella sede, ossia – con formula ormai tralatiziamente più volte ribadita – *«avverso 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 dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria»*¹⁶.

I presupposti teorici sui quali il Giudice costituzionale ha ricostruito una simile legittimazione degli organi di controllo contabile in sede di parifica possono ritenersi ormai consolidati e si trovano esplicitati in alcune pronunce, in termini quasi “didascalici”, a corredo dell'assunto secondo il quale nel procedimento di parificazione dei rendiconti debbono ritenersi ravvisabili *«tutte le condizioni necessarie»* per la promozione dell'incidente di costituzionalità:

a) applicazione di parametri normativi;

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita;

*c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”)*¹⁷.

La sintesi – e quasi la “certificazione” – di tali approdi è stata offerta, dapprima, nella sent. n. 189 del 2020, laddove la Corte, muovendo dalla constatazione che i caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del r.d. n. 1214/1934 e ulteriormente specificati dall'art. 1 del d.l. n. 174/2012, ha affermato a chiare lettere che essi lo rendono *«ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità delle sezioni*

¹⁵ Così la sent. n. 181 del 2015 (par. 2 del *Cons. in dir.*), ma si veda, altresì, l'ampio *excursus* sull'evoluzione del quadro normativo rilevante contenuto nella sent. n. 196 del 2018 (par. 2.1.1 del *Cons. in dir.*).

¹⁶ Così, ancora, la sent. n. 181 del 2015 (par. 2 del *Cons. in dir.*), testualmente ripresa dalle sentenze nn. 89 del 2017 (par. 2 del *Cons. in dir.*), 196 del 2018 (par. 2.1.1 del *Cons. in dir.*), 146 del 2019 (par. 3 del *Cons. in dir.*), 244 del 2020 (par. 3.2.1 del *Cons. in dir.*), 215 del 2021 (par. 4 del *Cons. in dir.*), nonché dall'ord. n. 181 del 2020.

¹⁷ Così la sent. n. 189 del 2020 (par. 3.2 del *Cons. in dir.*), che riprende testualmente le sentenze nn. 89 del 2017 (par. 2 del *Cons. in dir.*) e 196 del 2018 (par. 2.1.1 del *Cons. in dir.*).

regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali” (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, “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) [...], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo” (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla “parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano” (sentenza n. 146 del 2019)¹⁸; da ultimo, poi, la sent. n. 215 del 2021 ha ulteriormente ribadito che «Sotto il profilo della legittimazione del giudice a quo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, è costante e risalente l’orientamento di questa Corte secondo cui “la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso 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 dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria” (ex multis, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è “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. 89 del 2017)»¹⁹.

Nel solco di tali premesse, com’è noto, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi quattro anni ci ha consegnato un ulteriore sviluppo evolutivo – di estrema rilevanza per la ricostruzione dei rapporti tra parificazione dei rendiconti e autonomie regionali – con riferimento ai vizi di legittimità costituzionale denunciabili in quella sede dalle Sezioni regionali della Corte dei conti. Mentre in precedenza, almeno a partire dalla fondamentale sent. n. 244 del 1995, si era sempre ritenuto che gli organi di controllo contabile, nell’ambito del procedimento di parifica dei rendiconti, fossero legittimati a sollevare questioni di costituzionalità della legislazione applicabile in quella sede facendo esclusivo riferimento alla violazione dei parametri costituzionali «posti a “diretta” tutela degli equilibri economico-finanziari»²⁰, ossia, in buona sostanza, degli articoli 81 e 119 Cost., a partire dalla sent. n. 196 del 2018 – successivamente confermata dalle sentenze nn. 138 e 146 del 2019, nonché dalle sentenze nn. 112, 189 e 244 del 2020 e dall’ord. n. 181 del 2020 – il Giudice delle leggi ha ritenuto ammissibile anche la proposizione di questioni di

¹⁸ Così il par. 3.1.1 del *Cons. in dir.* Le medesime affermazioni sono testualmente ribadite anche nella sent. n. 244 del 2020 (par. 3.1.1 del *Cons. in dir.*).

¹⁹ Così il par. 4 del *Cons. in dir.*

²⁰ Così, tra gli altri, F. GUELLA, *Leggi regionali in competenze altrui ma spendendo risorse proprie? Perché occorre che la Corte costituzionale sia sollecitabile dalla magistratura contabile, in sede di parificazione, per poter ricordare che l’avanzo di amministrazione non è un utile di esercizio*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, p. 1078, ma si vedano anche le sentenze nn. 181 del 2015 (par. 2 del *Cons. in dir.*) e 89 del 2017 (par. 2 del *Cons. in dir.*).

costituzionalità costruite sull'evocazione di parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli finanziari e, in particolare, delle norme costituzionali attributive di competenze legislative esclusive in capo allo Stato, dal momento che «*in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse*» e, 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*»²¹. Più di recente, poi, con le sentenze nn. 215 e 247 del 2021, la Corte si è spinta addirittura oltre, ritenendo senz'altro ammissibili (per poi accoglierle nel merito) anche questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali sollevate in sede di giudizio di parifica per violazione di principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materie di potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in particolare nei casi in cui siano invocate – come parametro interposto dell'asserita violazione del riparto delle competenze legislative – norme qualificabili come principi di coordinamento della finanza pubblica²².

I requisiti di ammissibilità affinché siano utilmente prospettate in sede di parifica simili censure, ossia questioni che lamentino la violazione di parametri costituzionali “extra-finanziari”, sono stati ripetutamente chiariti nella giurisprudenza appena richiamata: l'evocazione di tali parametri, infatti, ad avviso della Corte, deve avvenire «*in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri finanziari della Costituzione*»²³ [enfasi aggiunta]; in altri termini, la Corte dei conti rimettente è tenuta ad argomentare in modo adeguato «*l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa (...) sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.*»²⁴;

²¹ Così la sent. n. 196 del 2018 (par. 2.1.2 del *Cons. in dir.*).

²² Quest'ultima novità giurisprudenziale – già prefigurabile in astratto quale ipotesi quanto meno possibile in via generale (cfr. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in questa *Rivista*, n. 34/2020, p. 45 ss., in part. p. 64, ma ancor prima si v. P. GIANGASPERO, «*La Corte e le sue corti*», in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 75 ss., in part. pp. 79-81, nonché A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dicembre 2020, pp. 70-71) – è stata prontamente rilevata e ricostruita nei suoi fondamenti logico-giuridici e sistematici da M. BERGO, *Vincoli alla spesa per il personale ed eclettismi regionali: i recenti approdi della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Ed. Sc., 2021, pp. 85 ss., in part. p. 105 ss., la quale, con specifico riferimento alla sent. n. 215 del 2021, pone in particolare evidenza l'importanza dell'operazione ermeneutica effettuata dalla Corte e consistente nella «*valorizzazione di una lettura sostanziale e “integrata” dei precetti volti alla tutela degli equilibri finanziari*».

²³ Così l'ord. n. 181 del 2020, la quale ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni sollevate dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, perché quest'ultima si era limitata a denunciare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, nonché dell'art. 136 Cost., senza l'esplicita menzione di parametri finanziari, né alcuna argomentazione circa la «*connessione funzionale tra questi e i parametri invocati*», di talché non risultava «*evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio a quo e processo costituzionale*». Sul riferimento specifico al requisito della «*connessione funzionale*» o «*correlazione funzionale*» dei parametri come condizione di ammissibilità delle censure sollevate nella sede del giudizio di parifica, si vedano, altresì, le sentenze nn. 196 del 2018 (par. 2.1.2 del *Cons. in dir.*), 146 del 2019 (par. 3 del *Cons. in dir.*), 112 del 2020 (par. 2 del *Cons. in dir.*), 189 del 2020 (parr. 4.1 e 5.1 del *Cons. in dir.*), 244 del 2020 (par. 3.3.1 del *Cons. in dir.*), 215 del 2021 (par. 8.2 del *Cons. in dir.*) e 247 del 2021 (parr. 2 e 6.2 del *Cons. in dir.*).

²⁴ Così la sent. n. 138 del 2019 (par. 6 del *Cons. in dir.*). Tale onere di adeguata motivazione da parte del rimettente in ordine alla “correlazione funzionale” tra vizi di competenza e lesione dei parametri costituzionali finanziari è opportunamente sottolineato da M. BERGO, *Vincoli alla spesa per il personale ed eclettismi regionali: i recenti approdi della*

ciò per la semplice ragione che «sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le “irregolarità” poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall’art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174»²⁵.

A tale proposito, come evidenziato anche nella relazione di Augusto Pessina, è stato evocato – almeno dai primi commentatori²⁶ – il criterio della “ridondanza” come “lesione indiretta”, che richiama, anche solo per assonanza terminologica, il ben noto istituto di matrice giurisprudenziale utilizzato dal Giudice delle leggi come strumento di ampliamento/delimitazione della legittimazione delle Regioni a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale in via principale prospettando la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli propriamente attinenti al riparto delle competenze²⁷. Secondo questo criterio, nel caso di specie, il vizio lamentato dalla Corte dei conti in sede di parifica e costruito sulla violazione di un parametro costituzionale di tipo competenziale e dunque diverso da quelli di natura finanziaria, per dare vita a una censura ammissibile, dovrebbe “ridondare” in una “lesione indiretta” (prospettata con idonea e specifica argomentazione) di questi ultimi, con la conseguenza che, se di “ridondanza” si vuol continuare a ragionare per simili casi²⁸, occorre assumere la consapevolezza che trattasi «esattamente dell’opposto» di quanto accade nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale dalle Regioni, laddove la “lesione indiretta” riguarda i parametri che attribuiscono e ripartiscono le competenze²⁹.

In buona sostanza, tenuto conto della specifica funzione affidata al procedimento di parifica dei rendiconti così come messa a fuoco dalla giurisprudenza costituzionale³⁰, la sussistenza del requisito della

giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica, cit., in part. p. 110, anche per le ipotesi in cui sia lamentata la violazione (quali parametri interposti) di norme legislative qualificabili come principi di coordinamento della finanza pubblica, ancorché quest’ultimo «sia teleologicamente e ontologicamente orientato alla tutela dei parametri finanziari».

²⁵ Così la sent. n. 146 del 2019 (par. 3 del *Cons. in dir.*); in termini analoghi, con riferimento al peculiare compito affidato alla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto, si vedano anche le sentenze nn. 196 del 2018 (par. 2.1.2 del *Cons. in dir.*) e 138 del 2019 (par. 6 del *Cons. in dir.*).

²⁶ Si vedano, al riguardo, A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, cit., p. 63 ss.; G. RIVOSECCHI, *I controlli di legittimità e regolarità dei conti*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dicembre 2020, p. 89 ss.; M. ARMANNO, *Corte di conti come giudice a quo e rilevanza della questione*, cit., pp. 2391-2392; E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 57 ss.; P. GIANGASPERO, «La Corte e le sue corti», cit., p. 86; C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *questa Rivista*, n. 12/2019, pp. 7-8.

²⁷ Sul tema, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, Giuffrè, 2011, 279 ss., e ai riferimenti bibliografici *ivi* citati.

²⁸ Si consideri, ad ogni buon conto, che il Giudice costituzionale, fino a oggi, non ha mai fatto riferimento esplicito al criterio della “ridondanza” quale condizione di ammissibilità delle questioni sollevate in sede di parifica dei rendiconti regionali, limitandosi, al più, a richiamare sul punto la terminologia utilizzata dai giudici rimettenti (si vedano, al riguardo, la sent. n. 196 del 2018, par. 3 del *Cons. in dir.*, la sent. n. 138 del 2019, par. 1.1 del *Cons. in dir.*, la sent. n. 146 del 2019, par. 3 del *Cons. in dir.*, e la sent. n. 244 del 2020, par. 3.5 del *Cons. in dir.*).

²⁹ Il dato è puntualmente messo in evidenza, ancora, da M. BERGO, *op. cit.*, p. 107.

³⁰ Cfr., *supra*, note 12 e 13.

rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale costruite sulla violazione di parametri “extra-finanziari” dovrà sempre essere misurata mediante la contestuale – e adeguatamente argomentata – lesione (ancorché solo “indiretta”) dei parametri costituzionali di natura finanziaria, dovendosi pertanto escludere che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano spingere il loro sindacato di costituzionalità delle norme di legge di cui debbano fare applicazione non soltanto al *quomodo* della spesa³¹, ma anche a vizi di competenza che non abbiano ricadute o “incidenze” sui principi della sana gestione finanziaria e che perciò non siano in grado di determinare, in particolare, quell’«effetto preclusivo» sulla decisione di parificazione che solo è in grado di concretizzare il necessario rapporto di pregiudizialità tra il giudizio costituzionale spettante al Giudice delle leggi e il giudizio *a quo* affidato all’organo di controllo contabile³². In altri termini, com’è stato efficacemente sintetizzato, «l’assenza di diretta ricaduta sulla parificazione funge da filtro atto a circoscrivere le questioni ammissibili»³³.

Un simile approdo, focalizzato sulla relazione di pregiudizialità necessaria tra decisione di parificazione e incidente di costituzionalità, consente di comprendere anche il “tipo” di *incidenza* – o, se si vuole, di “*ridondanza*” – che deve assumere l’asserita violazione del parametro “extra-finanziario” sulla lesione dei parametri finanziari ai fini della rilevanza delle questioni sollevate e, dunque, della loro ammissibilità. Posto che il «*petitum della parificazione*» concerne la «*legalità dello spendere un dato quantum*» e non la «*legalità dello spendere tout court*», è evidente che il parametro costituzionale invocato deve sempre avere «*una ricaduta “quantitativa” (idonea ad essere riscontrata appunto per parificazione), anche se solo indiretta*»; in sede di parifica, in altre parole, le questioni di legittimità costituzionale potranno risultare rilevanti solo ed esclusivamente a condizione che dalla declaratoria di incostituzionalità scaturisca l’effetto di una spesa di minore ammontare, mentre, per converso, dovranno considerarsi sempre irrilevanti le questioni «*finanziariamente neutrali*», ossia la cui risoluzione comporterebbe una «*invarianza dei saldi*»³⁴.

³¹ La Corte, infatti, ha chiarito espressamente che il giudizio di legittimità costituzionale deve presentarsi «*circoscritto dai parametri che attengono all’an della spesa, non al quomodo della stessa*» (così la sent. n. 196 del 2018, par. 2.1.2 del *Cons. in dir.*, nonché la sent. n. 138 del 2019, par. 6 del *Cons. in dir.*). Sulla circostanza che non potrebbero giammai essere considerate rilevanti nel giudizio *a quo* questioni di costituzionalità che contestassero il *quomodo* di una determinata partita di spesa, ossia l’allocazione di quella risorsa a favore di determinati destinatari «*con saldo invariato*», in ragione del fatto che la Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto è chiamata a svolgere un sindacato limitatamente alla sola legittimità di una determinata «*quantità*» di spesa (ossia esclusivamente ai profili relativi all’an e al *quantum* di quella spesa), rimanendo radicalmente estranea alla parifica qualunque valutazione delle scelte politico/allocative che risultino «*finanziariamente neutrali*», si vedano le puntuali considerazioni di F. GUELLA, *Leggi regionali in competenze altrui ma spendendo risorse proprie?*, cit., in part. pp. 1080-1084.

³² L’esempio più significativo in questo senso è offerto dalle declaratorie, rispettivamente di inammissibilità e di ammissibilità delle questioni, contenute nella sent. n. 138 del 2019.

³³ Così M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *questa Rivista*, n. 19/2019, p. 8.

³⁴ Le citazioni sono tratte ancora da F. GUELLA, *op. cit.*, in part. pp. 1077 e 1081 ss., il quale fa correttamente notare che la «*spesa da intervento fuori competenza (...), in quanto tale, non è di per sé di interesse in sede di parificazione (risultando carente un interesse alla declaratoria di incostituzionalità di una legge regionale che spende 100 in luogo di una legge statale che avrebbe comunque speso*

A questo punto dovrebbero risultare sufficientemente chiari almeno tre dati:

- a) che la portata, le condizioni e i limiti del sindacato di costituzionalità in via incidentale della legislazione regionale affidato alla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti scaturiscono propriamente dall'oggetto e dalla peculiare *funzione* del procedimento di parifica, piuttosto che dai *parametri costituzionali* in sé e per sé considerati e, di volta in volta, evocati;
- b) dunque, che i vizi di incompetenza della legislazione regionale di spesa saranno prospettabili in concreto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti solo a condizione che determinino un reale “effetto preclusivo” della decisione di parifica, ossia che comportino effettivamente (per l'esercizio finanziario preso in considerazione³⁵) una spesa di importo più elevato rispetto a quella che risulterebbe in assenza del vizio di legittimità costituzionale;
- c) infine, come naturale conseguenza di quanto sopra, che in sede di parificazione dei rendiconti le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non possono ritenersi in alcun modo abilitate a svolgere un sindacato “astratto” di legittimità costituzionale, a 360 gradi, sull'intera legislazione regionale di spesa, potendo bensì sollevare davanti al Giudice delle leggi solo ed esclusivamente questioni che presentino una incidenza “concreta” sulla decisione di parifica, in termini in tutto e per tutto non dissimili – sotto tale profilo – rispetto a quanto accade per tutti gli altri giudici comuni in sede di attivazione dell'incidente di costituzionalità.

4.3. L'alternativa tra natura “collaborativa” o “vincolante” della decisione di parifica e le sue implicazioni

Muovendo da siffatti presupposti, il dibattito della sessione ha rivelato l'attuale stato di tensione tra due modelli alternativi, significativamente concentrandosi non solo e non tanto sul tradizionale crinale delle ben note divergenze, in permanente confronto dialettico, tra i c.d. “giurisdizionalisti” e i c.d. “controllisti”, ovvero tra coloro che tendono a ricostruire la natura sostanziale della funzione svolta dalla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti come funzione a tutti gli effetti “giurisdizionale” e coloro che, al contrario, tendono a rivendicarne strenuamente la sostanza ineludibile del “controllo”³⁶ (dialettica,

esattamente 100); ciò che legittima la Corte dei conti a sollevare questione incidentale, invece, è proprio il fatto che – in concreto – quella spesa incompetente si presenti come più elevata, sebbene interamente finanziata».

³⁵ Il limite del «raggio di valutazione e applicazione della Sezione rimettente» costituito dall'esercizio finanziario specificamente oggetto della decisione di parifica è evidenziato in termini chiarissimi, ad es., nella declaratoria di inammissibilità contenuta nel par. 5.3.1 del *Cons. in dir.* della sent. n. 244 del 2020.

³⁶ Un'efficace analisi critica delle diverse posizioni e degli argomenti spendibili per sostenerle, anche con specifico riferimento alla «problematica derivante dall'accoppiamento della funzione di parificazione insieme a quella di referto», veniva offerta, già a metà degli anni Ottanta del secolo scorso, da A. BUSCEMA, *Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, 1986, p. 232 ss., in part. p. 255 ss. e soprattutto p. 266 ss. In ogni caso, solo per richiamare i contributi più recenti, tra i c.d. “giurisdizionalisti”, *ex plurimis*, cfr. F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. CANALE, F. FRENI (a cura di),

peraltro, di cui la relazione di Riccardo Ursi ha offerto una sintesi essenziale, ma che è emersa in termini evidenti anche in quella di Elisabetta Locci), quanto piuttosto sulla diversa contrapposizione tra una natura della decisione di parifica ancora oggi ricostruibile come essenzialmente “collaborativa” e una natura che, invece, avrebbe assunto ormai connotati di “vincolatività” o “cogenza” nei confronti dell’ente regionale controllato.

La prima posizione è stata espressa con chiarezza nella relazione di Elisabetta Locci, la quale ha affermato testualmente «*che il modello collaborativo, quale originariamente compendiato nelle leggi n. 131/2003 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Legge cd. La Loggia), e n. 266/2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), è stato completato, emendato ed integrato, dalla legge n. 213/12 (recte: dal d.l. n. 174/2012, come convertito in legge)*» [enfasi aggiunta], supportando tale tesi – salvo errore, di cui nell’eventualità si chiede venia – essenzialmente mediante due principali argomenti³⁷: da un lato, attraverso una sorta di “lettura integrata” dei due periodi del comma 5 dell’art. 1 del d.l. n. 174/2012, dalla quale – pur dovendosi riconoscere la distinzione tra decisione/giudizio di parifica e relazione allegata – si ricaverebbe che la «*finalità precipua del giudizio di parificazione [sarebbe] indicata dal legislatore nella “formulazione delle osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione” ed alla proposizione delle “misure di correzione” e degli “interventi di riforma” necessari per “assicurare l’equilibrio del bilancio” e migliorare “l’efficacia e l’efficienza della spesa”*»; dall’altro, attraverso una lettura spiccatamente formale (e, forse, parziale ed equivoca, come si proverà a dimostrare nella seconda Parte del presente contributo) della declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del comma 7 dell’art. 1 del d.l. n. 174/2012 pronunciata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 39 del 2014, con la quale sarebbe stata esclusa, in assoluto, la possibilità che dai controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni (compresa la decisione di parifica) possano scaturire effetti *quodammodo* vincolanti o conformativi per l’ente controllato, in ragione dell’affermata impossibilità, per la magistratura contabile, tanto di vincolare il contenuto della produzione legislativa regionale (“obbligando” la Regione a modificare le proprie leggi di bilancio), quanto di inibire l’efficacia di tali leggi in caso di inosservanza di tale obbligo.

Responsabilità, contabilità, controllo, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1201 ss., nonché, più in generale, con riferimento a tutta l’area dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, ID., *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l’unico grado*, Napoli, Ed. Sc., 2022, in part. p. 93 ss.; tra i c.d. “controllisti”, anche in questo caso *ex plurimis*, cfr. P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L’approccio giustizialista*, in www.contabilita-pubblica.it, 2018, nonché, da ultimo, ID., *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2022, p. 5 ss.

³⁷ Su un piano più generale, peraltro, entrambi gli argomenti si collocano nella già illustrata configurazione “sistemica” dell’intero ciclo dei controlli affidati alle Sezioni regionali della Corte dei conti nei confronti delle Regioni prospettata dalla relatrice, configurazione all’interno della quale il paradigma del “controllo collaborativo”, come si è visto, trova ancora numerose evidenze di innegabile attualità.

A questa posizione si è contrapposta quella sostenuta nelle relazioni di Riccardo Ursi e di Augusto Pessina, i quali hanno sottolineato entrambi, pur da diversi punti di vista, come alla decisione/giudizio di parifica dei rendiconti regionali non possano più riconoscersi i caratteri tipici del modello dei controlli collaborativi, in ragione, da un lato, dei parametri del controllo che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in quella sede, dall'altro, degli effetti senz'altro conformativi e cogenti che da quella decisione (o nell'ambito del procedimento che la precede) possono scaturire a carico della Regione interessata.

Sotto il primo profilo, soprattutto Riccardo Ursi ha messo in evidenza che *«i confini del controllo di regolarità/legittimità sotteso al giudizio di parifica»* debbono essere tracciati “guardando” all'art. 119 Cost., piuttosto che all'art. 100 Cost., con la conseguenza radicale per cui tale controllo *«non è collaborativo, bensì imperativo e monitorio in relazione al rispetto dei parametri costituzionali tracciati dalla Novella del 2012»*, aggiungendo che *«il giudice contabile, in virtù della sua neutralità ed imparzialità, non è chiamato a prestare ausilio, quanto piuttosto a monitorare il rispetto dei parametri costituzionali e, in un'ottica dicotomica, rimuovere, o non, ex post gli ostacoli che la norma costituzionale pone sull'autonomia finanziaria regionale»*.

Sotto il secondo profilo, rappresentando in termini assai significativi (oltre che particolarmente equilibrati) la posizione dei “controllati”, Augusto Pessina non ha potuto fare a meno di sottolineare in modo specifico quanto si è cercato di illustrare nel paragrafo che precede, ossia che il procedimento che conduce alla decisione di parifica è ormai divenuto – senza alcuna possibilità di ipotetici “ritorni” allo *status quo ante* – la sede di svolgimento da parte della Corte dei conti di un vero e proprio sindacato di legittimità costituzionale ad ampio spettro sulla legislazione regionale rilevante per la parificazione del rendiconto e, dunque, una sorta di “sede privilegiata” per l'attivazione dell'incidente di costituzionalità davanti al Giudice delle leggi, dal quale, evidentemente, può ben scaturire l'effetto – innegabilmente cogente e conformativo – della dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa censurata; con ciò ponendo seriamente in discussione la riconducibilità della parifica al modello dei controlli collaborativi, il cui effetto tipico, come si è detto, dovrebbe esaurirsi in quelle segnalazioni, osservazioni o proposte che rimangono rimesse, nei loro seguiti, alle libere scelte “autocorrettive” dell'ente controllato. Le due diverse posizioni circa la natura collaborativa ovvero *quodammodo* vincolante o cogente della decisione di parifica implicano evidentemente – e anche questo aspetto è emerso con chiarezza nelle relazioni della sessione – differenti letture della posizione di “ausiliarità” dell'organo contabile cui è affidata la funzione di controllo.

Per Elisabetta Locci, nel solco di una concezione tradizionale – ancorché tutt'altro che unanime³⁸ – mutuata dalla parifica del rendiconto generale dello Stato, il rapporto di “ausiliarità” dell'attività di parificazione si esaurirebbe nei confronti delle Assemblee legislative, al solo fine di consentire a queste

³⁸ Cfr. quanto si evidenzierà di seguito nel testo e, in particolare, *infra*, nt. 44.

ultime l'esercizio del controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell'organo esecutivo. Secondo Riccardo Ursi, invece, come si è già visto, il giudice contabile addirittura non sarebbe chiamato affatto «*a prestare ausilio*», bensì propriamente a «*monitorare il rispetto dei parametri costituzionali*» e a produrre decisioni imperative e monitorie a esito dicotomico³⁹. Augusto Pessina, per parte sua, ha mostrato di aderire a una tesi intermedia e più articolata⁴⁰, ossia a quella che attenta dottrina ha definito come «*una rinnovata prospettiva di ausiliarità delle Sezioni regionali della Corte dei conti*», la quale, pur rimanendo innegabile la naturale e primigenia finalità di consegnare le risultanze della parificazione all'Assemblea legislativa a riscontro (in termini di certezza e attendibilità) dell'operato della Giunta nel corso dell'esercizio finanziario⁴¹, non risulterebbe più «*confinata alla funzione del controllo-referto, ma estesa all'accertamento in forma giudiziale dei fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria e nell'interesse dei valori costituzionalmente rilevanti*»⁴². Con questa chiave di lettura, la *mission* della parifica dei rendiconti regionali segnerebbe l'evidente passaggio a una dimensione della posizione di “ausiliarità” dell'organo di controllo decisamente meno “circoscritta” rispetto a quanto ritenuto dal pensiero dominante: la Corte dei conti non potrebbe più essere considerata “ausiliaria” rispetto alle sole Assemblee legislative o agli Esecutivi, «*ma allo Stato-ordinamento, quale magistratura a presidio della sovranità democratica di cui all'art. 1, comma 2, Cost., esercitata, appunto, nelle forme e nei limiti della Costituzione*»⁴³. Del resto, non è senza significato, che una simile concezione si riveli – a ben vedere – tutt'altro che “nuova”, se è vero, com'è vero, che già alla fine degli

³⁹ Si consideri, peraltro, che lo stesso relatore, in altra sede, ha più puntualmente sostenuto la tesi di una funzione ausiliaria in sede di parificazione dei rendiconti regionali «*indirizzata nei confronti della Corte costituzionale e non dell'assemblea regionale*», sul presupposto «*che la legge regionale possa non tenere conto di quanto accertato in sede di parifica e che la Corte dei conti possa sollevare questione di costituzionalità nei confronti della stessa per violazione dell'art. 119 Cost.*» (cfr. R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, vol. 1, n. 1/2020, p. 49 ss., in part. p. 75).

⁴⁰ Già espressamente condivisa anche da chi scrive (cfr. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., in part. pp. 76-77).

⁴¹ Su tale perdurante “ausiliarità” della decisione di parifica del rendiconto nei confronti dell'Assemblea legislativa, si vedano le *Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213*, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 9/2013, nelle quali si legge: «*Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso*». Nello stesso senso, cfr. la sent. n. 38/2014 delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti, par. 3.7 del *Cons. in dir.* In dottrina, cfr. almeno D. MORGANTE, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2019, p. 63, la quale osserva che «*La decisione emessa dalla Corte dei conti in esito al giudizio di parifica costituisce primaria esplicitazione della “funzione ausiliaria”, in specie “referente”, nei confronti delle assemblee legislative che la Costituzione le intesta (art. 100), quale imprescindibile preconditione di un esercizio consapevole della funzione di indirizzo politico da parte degli organi assembleari di promanazione elettiva, volta a porre gli stessi in condizione di valutare con pienezza in quale misura l'esecutivo abbia attuato l'indirizzo politico-amministrativo nell'ambito del quale si svolge la dialettica democratica tra assemblee legislative e organi esecutivi, indirizzo politico-amministrativo che viene in primo luogo impartito attraverso la legge di approvazione del bilancio di previsione*».

⁴² Le citazioni sono tratte da G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *questa Rivista*, n. 15/2019, p. 30.

⁴³ Così F. SUCAMELI, *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 (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, Ed. Sc., 2020, p. 410.

anni Sessanta del secolo scorso, annotando la pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti 9 aprile 1969 (con la quale era stato parificato il rendiconto generale dello Stato già approvato con legge del Parlamento in pendenza dell'incidente di legittimità costituzionale definito dal Giudice delle leggi – nel senso della inammissibilità per difetto di rilevanza – con la sent. n. 142 del 1968), Antonino De Stefano sottolineava a chiare lettere *«che la Corte dei conti esercita le sue funzioni per tassativo precetto costituzionale e a diretta tutela dell'ordinamento giuridico. In altri termini, non sembra, alla stregua del nuovo ordinamento costituzionale, che la Corte possa più venir qualificata siccome la mera collaboratrice (la “longa manus”!) del Parlamento, che del suo ausilio può o meno giovare, secondo ritenga opportuno e conveniente, addirittura regolandone ed orientandone in concreto il funzionamento. E ciò è reso ben manifesto dagli articoli della Costituzione (100 e 103), che ne disciplinano le attribuzioni, di controllo e giurisdizionali, ad esse conferendo autonomo e indipendente rilievo. Ben vero che lo stesso art. 100, comma 2, Cost. instaura un diretto rapporto Corte-Parlamento, alla prima facendo carico di riferire direttamente al secondo i “risultati” del suo riscontro; ma ciò sta a dimostrare, appunto, la strumentalità soltanto della funzione referente, che si pone, cronologicamente e logicamente, su un piano del tutto distinto rispetto alla primaria funzione del controllo»*; su tali basi, l'illustre Autore concludeva che *«l'accreditamento presso il Parlamento dei dati esposti dal Governo nel rendiconto, è, sì, un effetto, ma non il solo né il primario del giudizio di parificazione, la cui pronuncia sulla regolarità del documento vive di vita autonoma nell'ordinamento giuridico ed è preordinata a tutela di esso»*⁴⁴ [enfasi aggiunte].

4.4. La questione delle garanzie nel procedimento di parifica

L'insieme di queste riflessioni ha condotto, da ultimo, a un “naturale” punto di approdo, ossia a concentrare l'attenzione sui profili procedimentali della decisione di parifica, con particolare riferimento alla fase necessaria e officiosa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, lasciando sullo sfondo – in quanto compiutamente disciplinata dal codice di giustizia contabile – la ulteriore fase, solo eventuale e pienamente “giurisdizionalizzata”, che si svolge, a istanza di parte, davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), del suddetto codice.

Al riguardo, Elisabetta Locci si è limitata a rilevare che *«permangono incertezze interpretative sugli aspetti processuali del giudizio di parificazione, situato al confine tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale (o paragiurisdizionale), derivate dalle scarse disposizioni normative che ne hanno previsto l'estensione al rendiconto delle Regioni a statuto ordinario; incertezze, queste, che riverberano i propri effetti sulla conseguente pronuncia che, per un verso,*

⁴⁴ Così A. DE STEFANO, in *Foro amm.*, 1969, pp. 255-256. Nello stesso senso, si v. l'ampia ricostruzione storica dell'istituto offerta da U. CEVOLI, *Introduzione storica a uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 113 ss., in part. p. 126, laddove l'A., argomentando sulle caratteristiche del sistema italiano del 1862 come *«sistema misto di garanzia e informazione»* costruito, nelle sue linee essenziali, sul modello francese, osserva come la prima interpretazione data in sede dottrinarica, fin dalle origini, agli istituti connessi alla parificazione del rendiconto generale dello Stato mettesse chiaramente a fuoco che *«l'esame dei conti dei ministri e la relazione al Parlamento sono istituti di garanzia “verso la Nazione”, in altri termini erga omnes, perciò del popolo, detentore primario della sovranità, come dei poteri legislativo ed esecutivo, organi sovrani in via riflessa»*.

assume i caratteri della definitività e della irretrattabilità propri della decisione giurisdizionale ma, per altro verso, è comparabile all'atto di controllo, esprimendo un giudizio valutativo (accertamento) ed una misura (parifica/ non parifica)».

Riccardo Ursi e Augusto Pessina, invece, si sono spinti decisamente oltre, convergendo entrambi sulla necessità di una regolazione procedimentale uniforme che – sviluppando e integrando il generico riferimento alle «*formalità della giurisdizione contenziosa*» che deriva dal rinvio esplicito all'art. 40 del r.d. n. 1214/1934 contenuto nel comma 5 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 – risulti idonea ad assicurare la certezza delle “regole del gioco” e, soprattutto, la effettiva “parità delle armi” in quel contraddittorio tra le parti pubbliche (Regione e P.M. contabile) che la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata ha individuato come elemento indefettibile del procedimento che conduce alla decisione/giudizio di parifica.

Più precisamente, Riccardo Ursi ha sottolineato come «*le “regole del gioco” sono per adesso il frutto della creatività del giudice contabile che si affida al soft law domestico ovvero ad operazioni esegetiche quanto meno singolari. L'una o l'altra opzione celano le due diverse sensibilità presenti nella magistratura contabile: quella tendente a mantenere l'approccio tradizionale del controllo, sebbene ibridato da una veste giurisdizionale⁴⁵, e quella che, invece, vorrebbe trarre dalla piena giurisdizionalizzazione affermata dalla giurisprudenza costituzionale tutte le fisiologiche conseguenze e che, non trovando riscontro normativo, “cerca” altre leggi da applicare⁴⁶*», evidenziando le rispettive criticità delle due opzioni, ma giungendo comunque alla netta conclusione «*che il modello ricostruttivo forgiato dalla giurisprudenza costituzionale potrà trovare compiuta applicazione solo quando ci sarà un sistema di regole processuali che disciplinino il giudizio di parifica dei rendiconti regionali*».

Augusto Pessina, d'altra parte, ha posto significativamente l'accento sull'attuale partecipazione della Regione interessata alla fase istruttoria della parifica, segnatamente limitata ad apportare – per il solo tramite dei propri Uffici competenti e, oltretutto, «*in misura e con modalità differenti da Regione a Regione*» – contributi di raccolta documentale, di chiarimenti e approfondimenti, ma del tutto sprovvista, finanche nella fase propriamente “contenziosa”, di quella indispensabile “difesa tecnica” «*che sola “consentirebbe di esercitare pienamente il proprio diritto al contraddittorio, soprattutto in relazione alle questioni giuridiche di “legittimità-regolarità” che la Sezione di controllo abbia ritenuto di formalizzare nelle sue conclusioni*»⁴⁷. Sempre secondo quanto

⁴⁵ Il punto di emersione più recente di tale approccio, che lo stesso relatore non manca di richiamare nella “Postilla”, è costituito dalla deliberazione n. 5/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, sulla quale ci si soffermerà, *infra*, nella Parte II del presente contributo.

⁴⁶ Il riferimento è alla tesi che ricostruisce la giurisdizione di unico grado parimenti esercitata in entrambe le fasi del giudizio di parifica, ricavandone l'applicabilità “in via analogica” alla fase necessaria e officiosa che si svolge davanti alle Sezioni regionali di controllo della disciplina processuale prevista dal c.g.c. per il giudizio sui conti; la tesi ha trovato la più compiuta argomentazione giurisprudenziale nella sentenza n. 20 del 2021 delle Sezioni Riunite Giurisdizionali in speciale composizione (e anche su questa pronuncia ci si soffermerà specificamente, *infra*, nella Parte II), nonché, in letteratura, soprattutto negli studi di Francesco Sucameli (cfr., da ultimo, F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, cit., in part. p. 89 ss. e p. 123 ss.).

⁴⁷ La citazione del relatore riprende quanto già sostenuto da chi scrive (cfr. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., in part. p.

acutamente osservato da Augusto Pessina, inoltre, la possibilità per la Regione controllata di disporre di una “difesa tecnica” in senso proprio nell’ambito del procedimento che conduce alla decisione/giudizio di parifica della Sezione regionale della Corte dei conti consentirebbe di colmare una ulteriore lacuna che impinge evidentemente sulle condizioni basilari di “paritarietà” del contraddittorio (ma anche sui possibili esiti finali della decisione), determinando una inaccettabile “asimmetria” nel sindacato di legittimità costituzionale affidato all’organo di controllo, fino ad oggi interamente orientato all’esame della legislazione regionale rilevante ai fini della parifica: l’introduzione di una “difesa tecnica” regionale, infatti, consentirebbe senz’altro di «rilevare eventuali questioni di legittimità costituzionale della normativa statale utilizzata dalla Procura o dalla Sezione per “colpire” la [...] legislazione [della Regione]: ad esempio, di previsioni di coordinamento della finanza pubblica che “forzano” i confini competenziali, inducendo, di conseguenza, una allocazione finale di risorse non conforme alla loro potenziale corretta - autonomistica e democratica, e solo per ciò legittima - perimetrazione costituzionale»⁴⁸.

Parte II. Gli “impatti” sull’autonomia regionale e i “contrappesi” necessari per il sistema dei controlli di legittimità-regolarità con specifico riferimento alla decisione/giudizio di parifica del rendiconto

Il quadro ricostruito in termini così ampi e dettagliati nella prima parte restituisce un panorama dell’attuale stato dei controlli di legittimità-regolarità sui conti delle Regioni e delle Province autonome in cui tutte le tensioni, le incertezze, le divergenze di opinione e le questioni aperte possono ritenersi riconducibili essenzialmente a due snodi cruciali, che qualunque tentativo di approfondimento della riflessione non può fare a meno di assumere come altrettanti punti di partenza.

In primo luogo, la circostanza che l’intero “sistema” integrato e ciclico di tali controlli si regge sull’*architrave* della decisione di parifica del rendiconto, assumendo quest’ultima il duplice ruolo di punto di approdo di tutti i controlli di legittimità-regolarità svolti a valere sull’esercizio finanziario di cui il rendiconto generale esplicita i risultati contabili e, al contempo, di base “parametrica” di riferimento per

80), con il richiamo, altresì, a quanto espressamente segnalato da A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, cit., p. 69.

⁴⁸ La prospettiva che il potere delle Sezioni regionali di controllo di attivare l’incidente di costituzionalità in sede di parifica dei rendiconti delle Regioni possa (e, forse, debba) estendersi anche al sindacato di legittimità costituzionale della legislazione dello Stato nei casi in cui sia quest’ultima a violare o comunque ledere le competenze legislative (ovvero le prerogative finanziarie) delle autonomie regionali è stata espressamente condivisa da chi scrive (cfr., da ultimo, M. CECCHETTI, *L’insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, in part. pp. 41-42), ovviamente a condizione che possa essere considerato sussistente il necessario requisito della rilevanza che le questioni di legittimità costituzionale della legge statale dovrebbero pur sempre assumere ai fini della parificazione del rendiconto regionale. Nello stesso senso, già prima, si vedano, G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2017, in part. p. 394, ID., *I controlli di legittimità e regolarità dei conti*, cit., in part. p. 91, nonché G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2019, in part. pp. 370-371.

tutti i medesimi controlli che si svolgeranno sugli atti dell'esercizio successivo; il giudizio di parifica, dunque, è il fondamentale strumento “certificatorio” per la “validazione” – in termini di legittimità-regolarità (ossia di conformità alle norme del diritto del bilancio) – del risultato di amministrazione dell'esercizio considerato⁴⁹, precipuamente finalizzato, però, a garantire altresì – in proiezione futura – quell’«*accezione dinamica e diacronica*» dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, collegata strettamente al principio di «*continuità degli esercizi finanziari pubblici*», cui il Giudice costituzionale ha da tempo fatto espresso riferimento⁵⁰.

In secondo luogo, come pure si è visto, la innegabile riconducibilità di tutte le questioni concernenti le dinamiche dei rapporti tra “controllori” e “controllati” alla ricostruzione – per così dire – degli “impatti” che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sono in grado di determinare a carico dell'autonomia (costituzionalmente riconosciuta) agli enti regionali e, conseguentemente, dei possibili “contrappesi” necessari a salvaguardare le prerogative di quell'autonomia.

Assumendo come presupposto il primo dato, e quindi rivolgendo l'attenzione principalmente all'istituto della parifica del rendiconto (nella illustrata ottica parimenti “condizionata” e “condizionante” rispetto all'intero sistema dei controlli di legittimità-regolarità sui conti regionali), le riflessioni che si intendono sviluppare nelle pagine che seguono si concentreranno specificamente sul secondo, con l'avvertenza, tutt'altro che scontata, che il contributo di analisi che si proverà a offrire non può certo avere la pretesa di superare ogni divergenza o di fornire risposte generali e complessive che possano, in qualche misura, convincere definitivamente a sposare una tesi piuttosto che un'altra.

Orbene, nell'ottica di mettere a fuoco con chiarezza gli “impatti” che la parifica del rendiconto produce a carico dell'autonomia regionale e per affrontare, di conseguenza, la questione dei possibili “contrappesi” a presidio di quest'ultima, sembra possibile dedicare l'analisi più approfondita che ci si propone a due elementi che paiono sufficientemente solidi (e relativamente “sicuri”, anche sulla base di quanto emerso nei lavori della sessione illustrati nella Parte I), quanto meno con riferimento alla decisione di parifica/non parifica in senso stretto, ancorché tali elementi siano caratterizzati da una sorta di “convivenza necessaria” con quelli che a tutt'oggi rendono la funzione svolta dalle Sezioni regionali di controllo “ibrida” o “bicefala”, «*nella quale coesistono due anime, quella del controllo e quella del giudizio*»⁵¹.

⁴⁹ Cfr., *supra*, note 12 e 13.

⁵⁰ Cfr., *supra*, note 8 e 9.

⁵¹ Così M. BERGO, M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022, p. 95 ss., in part. p. 100 e nt. 10, i quali – dopo aver richiamato quanto già a suo tempo evidenziato da S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica, Vol. II – La contabilità dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 792 ss., nonché ID., *La giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 213 ss., laddove l'A., con riferimento evidentemente al rendiconto dello Stato, osservava che «*la decisione di parificazione, pur derivando da un processo svolgentesi con “le formalità della giurisdizione contenziosa”, non può dirsi atto giurisdizionale a tutti gli effetti, ma soltanto nei limiti dell'oggetto del giudizio, che è quello della verifica del contenuto del rendiconto generale e del confronto con le leggi di bilancio e di spesa; sicché il giudicato riguarda la certezza dei dati (certezza*

I due elementi che ad avviso di chi scrive contribuiscono a delineare in termini chiari gli “impatti” che la parifica del rendiconto è in grado di produrre a carico dell’autonomia regionale sono, per un verso, il parametro “giuridico-normativo” del controllo, direttamente connesso con quella nuova dimensione ordinamentale che è stata felicemente battezzata come “legalità costituzionale-finanziaria”⁵², per l’altro, gli effetti comunque cogenti e conformativi per l’ente destinatario (nel senso che si cercherà di individuare e delimitare puntualmente nel prosieguo) della decisione adottata all’esito dell’attività affidata alla magistratura contabile.

5. Il parametro del controllo nel giudizio di parifica (e non solo)

Il primo elemento che non sembra ormai seriamente discutibile è rappresentato dalla natura indubbiamente “giuridico-normativa” del parametro che le Sezioni regionali della Corte dei conti sono chiamate ad applicare nell’esercizio della funzione di parificazione dei rendiconti (ma anche, come si è visto, almeno nello svolgimento dei controlli previsti dal comma 2 e dal comma 3 dell’art. 1 del d.l. n. 174/2012), con la conseguenza che tale funzione di controllo è senz’altro annoverabile – ed è ormai pacificamente annoverata, assieme a quelle appena richiamate – nella categoria dei controlli di legittimità-regolarità⁵³. Da tempo, infatti, si è maturata la consapevolezza – puntualmente rilevata dalla più attenta dottrina – che «*compito precipuo della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto generale della Regione è [...] garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, attraverso un controllo preordinato massimamente alla verifica della tenuta complessiva del rendiconto (una sorta di test antecedente all’approvazione definitiva dell’atto, in termini di veridicità e attendibilità dei saldi e di sostenibilità in concreto e in via prospettica degli equilibri rappresentati, con principale riferimento ai principi di cui agli artt. 81, 97 e 119, Cost.*»⁵⁴.

basata su una presunzione, trattandosi di un bilancio di competenza) e la legittimità dell’ordinazione delle spese da parte dei singoli Ministri» – sottolineano come la sterminata letteratura in argomento si colleghi strettamente alla questione del carattere “neutrale” delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, tema sul quale, ancora oggi, non si può fare a meno di evocare i contributi di A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 200 ss., in part. pp. 205-207 e p. 210 ss., e di F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l’esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Dir. economia*, 1991, p. 281 ss., in part. pp. 289-290.

⁵² Cfr. G. RIVISECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., in part. p. 28 ss., ma l’espressione è già rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nelle sentenze nn. 60 del 2013 (par. 4.2 del *Cons. in dir.*) e 39 del 2014 (par. 6.3.4.3.2 del *Cons. in dir.*), successivamente richiamate nella sent. n. 157 del 2020 (par. 2 del *Cons. in dir.*) e ora, da ultimo, nella sent. n. 184 del 2022 (par. 5.1 del *Cons. in dir.*), sulla quale ci si soffermerà ampiamente *infra*.

⁵³ Si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 181 del 2015 e 89 del 2017, nonché, più di recente, la sent. n. 189 del 2020, richiamata espressamente dalla sent. n. 184 del 2022, sulla quale ci si soffermerà *infra*. In dottrina, da ultimo, cfr. G. RIVISECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, p. 143 ss., in part. pp. 154, 168 e 172.

⁵⁴ Così M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, cit., pp. 4-5, la quale richiama sul punto V. PINTO, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, in part. pp. 220-228, nonché la deliberazione n. 45/2016 della Sez. reg. controllo per la Basilicata, secondo cui i menzionati principi costituzionali si pongono quali «*coordinate giuridico-economiche “essenziali” ai fini*

È ormai notorio come la più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale (soprattutto grazie all'imponente contributo del Giudice costituzionale) abbia profondamente innovato la materia della finanza e della contabilità pubblica, configurando un sistema sempre più complesso di principi e regole giuridiche – composto tanto da norme sostanziali, destinate a conformare e a rendere certe e conoscibili le scelte allocative delle risorse pubbliche, quanto da norme procedurali/processuali, funzionali all'attuazione/esecuzione delle prime – che oggi vengono significativamente identificate con l'espressione di sintesi “diritto del bilancio”.

La base giuridico-positiva di questo sistema, ovviamente, si colloca nelle norme della legge cost. n. 1/2012 e, dunque, *in primis*, nelle nuove previsioni degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. direttamente modificati dall'intervento di revisione costituzionale, ma anche nella complessa rete delle discipline attuative del disegno ordinamentale di quella riforma, a partire dalla legge “rinforzata” n. 243/2012, e considerando altresì gli interventi di rango legislativo ordinario quali il d.lgs. n. 118/2011 (con i suoi ripetuti aggiornamenti nel tempo), il d.l. n. 174/2012, le modifiche alla legge n. 196/2009 (per il bilancio dello Stato) e le leggi annuali di stabilità e di bilancio progressivamente succedutesi fino ai giorni nostri.

Su questa fitta trama di diritto positivo si è innestato il determinante apporto interpretativo del Giudice delle leggi⁵⁵, mediante una paziente (e oltremodo sapiente) opera di ricostruzione ermeneutica che un'acuta dottrina ha significativamente qualificato, nei suoi approdi complessivi e sistemici, come di «umanizzazione dei precetti contabili»⁵⁶. La Corte costituzionale, infatti, muovendo dalle nuove previsioni introdotte nella Carta repubblicana e, in particolare, dal principio dell'equilibrio di bilancio, ne ha tratto, in guisa di altrettanti corollari, una vasta congerie di principi, tutti dotati di rango costituzionale e facenti sistema con le norme di rango legislativo, secondo le logiche di una sorta di “blocco di costituzionalità” nel quale legalità costituzionale e legalità ordinaria si trovano indissolubilmente intrecciate.

Solo per richiamare i più noti, anche sulla falsariga di quanto evidenziato nella relazione di Elisabetta Locci, si pensi alla “*sana gestione finanziaria e contabile*” come sintesi del principio di copertura delle spese e del principio dell'equilibrio di bilancio⁵⁷; alla intrinseca “*accezione dinamica e diacronica*” di quest'ultimo⁵⁸; al

della “parificabilità” dei rendiconti regionali, non solo in chiave di corrispondenza formale di poste contabili ma soprattutto in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze rispetto al conseguimento dell'obiettivo primo, e cioè l'equilibrio effettivo e strutturale del bilancio regionale quale “bene della collettività”» (in termini testualmente confermativi, cfr., altresì, la deliberazione n. 33/2018 della medesima Sez. reg. controllo per la Basilicata).

⁵⁵ Per un bilancio di sintesi, cfr., da ultimo, A. BUSCEMA, *Il principio del pareggio di bilancio a dieci anni dalla riforma costituzionale del 2012*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2022, p. 1 ss.

⁵⁶ Si tratta, com'è noto, della tesi argomentata da M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Ed. Sc., 2018, in part. p. 195 ss.

⁵⁷ Cfr. le sentenze nn. 274 del 2017 (par. 4 del *Cons. in dir.*), 227 del 2019 (par. 2 del *Cons. in dir.*) e 244 del 2020 (parr. 5.1.2 e 5.4.1 del *Cons. in dir.*).

⁵⁸ Cfr., *supra*, nt. 8.

principio di “*continuità degli esercizi finanziari pubblici*”⁵⁹; alla conseguente necessità di “*chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza*” delle scritture contabili⁶⁰; alla funzionalità della sana e corretta gestione finanziaria dei bilanci pubblici e dello stesso “*principio di rendicontazione*” alla “*legittimazione democratica*” e alla “*responsabilità di mandato*” degli amministratori pubblici⁶¹; ai principi “*di equità intragenerazionale e intergenerazionale*”⁶²; al principio della “*spesa costituzionalmente necessaria*”, che si impone quando vengano in considerazione prestazioni sociali relative a diritti costituzionali incompressibili ovvero alla salvaguardia del loro “nucleo essenziale, le quali richiedono di operare le scelte allocative delle risorse pubbliche secondo un ordine di priorità che riduce “naturalmente” il margine di discrezionalità del legislatore⁶³; infine, quale vero e proprio “paradigma” di sintesi di tutta la nuova legalità costituzionale-finanziaria, al “*principio del bilancio come bene pubblico*”, «*vale a dire come documento capace di informare il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull’effettivo mantenimento delle promesse elettorali*», ossia come strumento di attuazione del “diritto-dovere” delle istituzioni pubbliche «*di rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate: come sono state presentate all’elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate*»⁶⁴.

⁵⁹ Cfr., *supra*, nt. 9.

⁶⁰ Cfr., ancora, *ex plurimis*, la sent. n. 49 del 2018 (par. 3 del *Cons. in dir.*). Nella letteratura, si vedano almeno A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018, p. 834 ss., nonché G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020, p. 16 ss., in part. p. 23, il quale riprende quasi testualmente quanto affermato a chiare lettere dal Giudice costituzionale: «*Ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l’equilibrio del bilancio: quest’ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, (...) la quale “consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminatione [...]. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l’operatività nell’arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento*» (così la sent. n. 274 del 2017, par. 4.1 del *Cons. in dir.*, che conferma la sent. n. 89 del 2017, par. 8 del *Cons. in dir.*).

⁶¹ Cfr. le sentenze nn. 184 del 2016 (par. 3 del *Cons. in dir.*), 228 del 2017 (par. 3.2 del *Cons. in dir.*), 49 del 2018 (parr. 3 ss. del *Cons. in dir.*), 18 del 2019 (par. 5.3 del *Cons. in dir.*) e 4 del 2020 (par. 5 del *Cons. in dir.*).

⁶² Cfr. la sent. n. 18 del 2019 (par. 6 del *Cons. in dir.*), che riprende la sent. n. 10 del 2015 (par. 8 del *Cons. in dir.*), nonché, da ultimo, la sent. n. 235 del 2021 (par. 6.1 del *Cons. in dir.*).

⁶³ Al riguardo, cfr. M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, cit., in part. pp. 12-13, la quale rileva la progressiva affermazione di «*una più nitida difesa della portata sistematica delle regole di finanza pubblica*» e l’emersione di una nuova fisionomia della spesa pubblica che «*dovrebbe orientarsi a “spesa etica”*», rintracciandone alcune chiare evidenze nelle sentenze nn. 275 del 2016 (par. 11 del *Cons. in dir.*), 169 del 2017 (par. 9.3.2 del *Cons. in dir.*), 6 del 2019 (parr. 3.2 e 4.1.3.1 del *Cons. in dir.*), laddove si richiama il principio della «*priorità dell’impiego delle risorse disponibili*» (già elaborato fin dalla sent. n. 250 del 2013 e successivamente confermato dalle sentenze nn. 266 del 2013 e 188 del 2016), 138 del 2019 (par. 7.1 del *Cons. in dir.*). Da ultimo, si v. la sent. n. 10 del 2022 (par. 9.2 del *Cons. in dir.*), nella quale la Corte fa esplicito riferimento alle «*spese costituzionalmente necessarie [...] inerenti, in senso lato, all’erogazione di prestazioni sociali incompressibili*», richiamando le sentenze nn. 10 e 275 del 2016, nonché nn. 62 e 152 del 2020.

⁶⁴ Le espressioni citate si devono ad A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2017, in part. p. 18, non a caso Giudice redattore delle pronunce in cui il Giudice delle leggi ha fatto riferimento esplicito alla qualificazione del bilancio come “bene pubblico”, a partire dalla sent. n. 184 del 2016, poi ripetutamente confermata nella giurisprudenza costituzionale successiva: cfr., ad es., le sentenze nn. 80 del 2017 (par. 5.1 del *Cons. in dir.*), 247 del 2017 (par. 10 del *Cons. in dir.*), 51 del 2019 (par. 4.4 del *Cons. in dir.*), 146 del 2019 (par. 5 del *Cons. in dir.*), 115 del 2020 (par. 7 del *Cons. in dir.*), nonché l’ord. n. 17 del 2019. Da ultimo, la natura di “bene pubblico” del bilancio è ribadita a chiare lettere nella sent. n. 184 del 2022 (su cui v. *infra*), laddove la Corte ne identifica

Da tutto ciò, com'è agevole comprendere, non possono non scaturire precise conseguenze giuridico-normative per i bilanci e i rendiconti affidati al controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti e, dunque, per la stessa “conformazione” delle funzioni di controllo di questo tipo spettanti alla magistratura contabile e, in particolare, di quella svolta in sede di parifica del rendiconto generale degli enti regionali. È lo stesso Giudice costituzionale, infatti, a riferire direttamente e in termini espliciti all'art. 81 Cost. l'esigenza che le «risultanze del bilancio consuntivo» siano connotate da precisi requisiti di attendibilità, coerenza, credibilità, sicurezza, e non arbitrarietà o irrazionalità⁶⁵, fornendo addirittura la puntuale declinazione dei contenuti essenziali e dei caratteri indefettibili delle leggi di approvazione dei rendiconti, sul presupposto che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»⁶⁶. Di qui la puntuale indicazione dei contenuti essenziali e indispensabili della legge di approvazione del rendiconto e, dunque, specularmente, la individuazione dell'ambito oggettivo e della peculiare funzione riconosciuta all'organo di controllo contabile in sede di parifica: «La legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri». Tali elementi, espressamente qualificati come «necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria», svolgono, ciascuno, una specifica funzione: «Il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate»⁶⁷.

il connotato peculiare nella sua “funzionalità” «a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (par. 5.2 del *Cons. in dir.*).

⁶⁵ Si veda, al riguardo, la sent. n. 49 del 2018 (par. 3 del *Cons. in dir.*), la quale richiama, *ex plurimis*, le sentenze nn. 106 e 68 del 2011, 141 e 100 del 2010, 213 del 2008, 384 del 1991 e 1 del 1966.

⁶⁶ Così, la sent. n. 49 del 2018 (par. 3 del *Cons. in dir.*), che riprende l'affermazione già espressa nella sent. n. 274 del 2017 (par. 4.4 del *Cons. in dir.*).

⁶⁷ I passi citati sono tutti rinvenibili nella sent. n. 49 del 2018 (par. 3 del *Cons. in dir.*). Si veda, altresì, la sent. n. 4 del 2020 (par. 5 del *Cons. in dir.*), nella quale ai primi tre contenuti fondamentali delle leggi di approvazione dei rendiconti ne vengono aggiunti altri due: «d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli

Nell'ambito di un siffatto contesto di riferimento occorre ammettere, senza possibilità di smentita, che il parametro del controllo sui bilanci e sui conti delle Regioni e, in particolare, del controllo che la Corte dei conti è chiamata a svolgere in sede di parifica del rendiconto generale ha subito una progressiva e inesorabile evoluzione in senso giuridico-normativo, imponendo all'organo di controllo una verifica di vera e propria conformità/differenza dei fatti giuridico-contabili rappresentati nel rendiconto rispetto al complesso sistema dei principi e delle regole del "diritto del bilancio"; una verifica, dunque, che si caratterizza – come ripetutamente chiarito dal Giudice delle leggi, in via generale, per tutte le categorie dei controlli di legittimità-regularità della Corte dei conti – per l'«*applicazione di parametri normativi*», «*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*»⁶⁸ ed esitando un accertamento necessariamente «*dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio*»⁶⁹, con la conseguenza specifica, per quanto qui di maggiore interesse, che il giudizio di parificazione del rendiconto «*è finalizzato indefettibilmente alla determinazione della conformità a legge di accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti e del conseguente risultato di amministrazione*»⁷⁰.

Si tratta di una constatazione assolutamente decisiva perché se ne ricava che il controllo effettuato in sede di parifica non è più solo un controllo di tipo "ragionieristico" di mera corrispondenza contabile tra il rendiconto consuntivo e le scritture di primo e di secondo grado⁷¹; ma non è più, neppure, un controllo che può essere ricondotto ai termini e ai tratti tipici del controllo sulla gestione di tipo collaborativo, secondo il modello già prefigurato nell'art. 3, commi 4-6, della legge n. 20 del 1994 e nell'art. 7, commi 7 e 8, della legge n. 131 del 2003. Non è difficile ammettere che i due tipi di controllo appena menzionati possano mantenere ancora – e, in effetti, mantengano – una loro attualità nella complessiva sede del procedimento di parifica del rendiconto (soprattutto se si pensa, con riferimento al modello del controllo sulla gestione, alla relazione che accompagna la delibera e che ha, per l'appunto, la specifica finalità di indicare indirizzi, suggerimenti e proposte, in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, che rimangono rimessi alla discrezionalità politico-amministrativa dell'ente controllato e alle sue conseguenti determinazioni "autocorrettive"). Ma è un dato inconfutabile che quei due paradigmi non siano più in grado di rappresentare (o, almeno, di rappresentare esaustivamente) la funzione che la Sezione regionale esercita in sede di parifica, soprattutto perché la decisione di parificare o non parificare

enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)».

⁶⁸ Così, *ex plurimis*, la sent. n. 181 del 2015 (par. 2 del *Cons. in dir.*), che richiama la sent. n. 226 del 1976, nonché, più di recente, le sentenze nn. 189 e 244 del 2020.

⁶⁹ Così, *ex plurimis*, la sent. n. 89 del 2017 (par. 2 del *Cons. in dir.*).

⁷⁰ Così, l'ord. n. 181 del 2020, che richiama, *ex plurimis*, la sent. n. 181 del 2015.

⁷¹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *questa Rivista*, n. 27/2021, p. 143 ss., in part. pp. 146-147.

il rendiconto generale dipende ormai, nella sua più autentica sostanza, dall'accertamento, in funzione di garanzia obiettiva e neutrale, della conformità di esso ai parametri legali del c.d. "diritto del bilancio".

Quest'ultimo, d'altra parte, come si è visto, si presenta a tutti gli effetti con i connotati del "blocco di costituzionalità", risultando costituito da una fitta trama di precetti giuridici sostanziali e procedurali di rango legislativo e costituzionale strettamente embricati tra loro, di talché si può ritenere che la verifica di conformità del rendiconto al parametro legale si configuri pressoché sempre in termini di conformità diretta o indiretta a norme costituzionali⁷², con l'effetto – come si è visto – di rendere la funzione affidata all'organo di controllo come la sede privilegiata per l'emersione di vizi di legittimità costituzionale non soltanto della legislazione "di bilancio" propriamente intesa, ma anche della legislazione che costituisce il fondamento (ovvero il titolo giuridico) delle partite contabili e del risultato di amministrazione che sono rappresentati nel rendiconto.

In sintesi, da questa "giuridicizzazione/legalizzazione" – anche e in specie, si badi bene, di rango costituzionale – del parametro da applicare nella decisione di parifica dei rendiconti regionali scaturisce inevitabilmente la configurazione di una specifica funzione affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, la quale condivide la natura e la sostanza di tutti i controlli di legittimità-regolarità svolti dalla magistratura contabile sui conti degli enti territoriali introdotti con il d.l. n. 174/2012 e che risulta ontologicamente diversa dalle funzioni tradizionali del controllo di tipo meramente ragionieristico-contabile e del "controllo-indirizzo" sulla gestione di natura collaborativa⁷³: una funzione che assume propriamente i connotati di un "controllo-garanzia" rivolto alla verifica, a esito dicotomico, in ordine alla conformità del rendiconto (e dei fatti di gestione ivi rappresentati) alle norme giuridiche del diritto del bilancio, ovvero, in definitiva, in ordine alla sua/loro validità in punto di legittimità in senso proprio (e, quasi sempre, addirittura di legittimità costituzionale)⁷⁴.

⁷² È la stessa Corte costituzionale a porre fin da subito in evidenza questo dato in occasione dello scrutinio dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012. Nella sent. n. 39 del 2014, infatti, si legge testualmente: «Il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla "verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti" (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati "equilibri economico-finanziari", anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti» (par. 6.3.4.3.1 del Cons. in dir.) [enfasi aggiunta].

⁷³ Sul modello del c.d. "controllo-indirizzo", si v. quanto si preciserà *infra*, con i riferimenti di cui alle note 78 e 79.

⁷⁴ Al riguardo, cfr. 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*, n. 1/2019, pp. 29-30, il quale sottolinea che la «funzionalizzazione [del controllo] alla tutela della legalità costituzionale-finanziaria», evidenzia il chiaro orientamento verso «una specifica concezione della funzione di controllo, che viene definita come "garantista" perché ad essa è sottesa l'idea che la stessa non sia valutativa e discrezionale, ma limitata al puro, obiettivo e neutrale rispetto della legalità, cioè dell'interesse spersonalizzato per la legge, inteso appunto come proprio dello Stato-ordinamento, ovvero come cifra di ciò che

6. Gli effetti cogenti e conformativi per l'ente destinatario della decisione assunta in sede di parifica: l'efficacia vincolante "indiretta"

L'analisi svolta sul parametro utilizzato in sede di parifica e ciò che ne discende in termini di sicura "funzionalizzazione" del controllo affidato in tale sede alle Sezioni regionali della Corte dei conti alla "garanzia" (ancorché in termini non esclusivi) della legalità costituzionale-finanziaria del rendiconto e, dunque, dei risultati analitici della gestione dell'esercizio finanziario in termini di validità/legittimità, ossia di conformità alle norme giuridiche del diritto del bilancio, consente di mettere a fuoco un secondo elemento: quello degli effetti senz'altro cogenti e conformativi – come già si è sottolineato – che la decisione di parifica/non parifica del rendiconto è in grado di assumere nei confronti dell'ente destinatario.

Se è vero che la decisione di parifica del rendiconto implica sempre una verifica (e produce un accertamento connotato dai tratti della "definitività", ossia che – come ha affermato il Giudice costituzionale – «*fa stato*» nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione⁷⁵) in ordine alla «rispondenza ai parametri normativi dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto in termini di veridicità e attendibilità dei saldi e di sostenibilità degli equilibri rappresentati»⁷⁶, così conferendo certezza giuridica definitiva al rendiconto⁷⁷, la conseguenza non può che essere quella che una simile decisione si colloca necessariamente e inesorabilmente al di fuori del paradigma collaborativo del controllo sulla gestione, limitato a offrire indirizzi, indicazioni e suggerimenti rimessi alla spontanea autocorrezione dell'ente destinatario.

Com'è stato puntualmente osservato, infatti, il modello del "controllo collaborativo", «rimanda ad una opposta concezione del controllo amministrativo» rispetto al modello del "controllo-garanzia", ossia al controllo come "indirizzo", «ovvero come attività caratterizzata da una finalità di orientamento dell'attività controllata verso il conseguimento di obiettivi sostanziali fissati dalla legge e perseguiti dagli indirizzi programmatici degli organi di governo»⁷⁸.

Si tratta, dunque, di un controllo – quello "collaborativo" – che è funzionalizzato «non (...) a sanzionare la deviazione dal paradigma dello schema legale tipico, ma a stimolare processi di autocorrezione dell'attività amministrativa

è pubblico (le risorse scarse) e la cui tutela è interesse della comunità». In generale, sul modello del c.d. "controllo-garanzia", anche con specifico riferimento alle difficoltà di una piena "sussumibilità" delle fattispecie previste dall'art. 1 del d.l. n. 174/2012 nell'«archetipo giustiziale» di tale modello, cfr., almeno, L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, p. 841 ss. (in part. p. 847 ss.) e ivi gli essenziali riferimenti bibliografici, nonché, più di recente, L. BUFFONI, *Controlli amministrativi, a) Esterni*, in *Enc. Dir.*, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, p. 301 ss., in part. 314-317.

⁷⁵ Così Corte cost., sent. n. 18 del 2019 (par. 3 del *Cons. in dir.*), con riferimento all'accertamento effettuato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti nell'esercizio di tutte le funzioni di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali.

⁷⁶ Così G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., p. 155.

⁷⁷ Non è un caso che, nella lingua inglese, la parifica corrisponda alla "certification".

⁷⁸ Cfr. A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, cit., pp. 31-32.

in itinere. Detto altrimenti, esso si pone come forma di co-amministrazione, come momento critico, riflesso, dell'azione amministrativa, con esso integrato e non contrapposto»⁷⁹.

Anche in questo caso si tratta di un punto assolutamente decisivo, di cui assumere la dovuta consapevolezza e che impone di confrontarsi attentamente con quanto affermato nella fondamentale (e già più volte evocata nella Parte I del presente contributo) sent. n. 39 del 2014 dalla Corte costituzionale, la quale, pronunciandosi sui nuovi controlli introdotti dal d.l. n. 174 del 2012 e, in particolare, sui controlli aventi ad oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni previsti dall'art. 1, commi 3 e 4, ha espressamente escluso che quei controlli, in quanto idonei «a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate» (e, dunque, «avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni»), possano implicare «alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto a controllo», rigettando, per tale ragione, le censure degli enti ricorrenti che lamentavano il carattere “non collaborativo” dei suddetti controlli, con conseguente lamentata lesione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni⁸⁰. Nella medesima pronuncia, com'è noto, il Giudice delle leggi ha dichiarato – per la sola parte riferita, per l'appunto, al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni – l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, avendo ritenuto che quest'ultimo attribuisse «alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un lato, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi)»⁸¹.

Ad avviso di molti (e lo si è visto anche nelle posizioni emerse nei lavori della sessione), in queste affermazioni dovrebbe leggersi, in qualche modo, una sorta di esplicita “certificazione” della perdurante attualità del paradigma dei controlli collaborativi come unica, necessaria e indefettibile condizione di “pacifica convivenza” tra il controllo esterno affidato agli organi della magistratura contabile e la posizione costituzionale di autonomia riconosciuta agli enti territoriali (e alle Regioni e Province autonome, in particolare), dovendosi perciò radicalmente escludere che dall'atto di controllo possano scaturire effetti comunque coercitivi nei confronti dell'ente controllato.

Si tratta, però, verosimilmente di una lettura poco approfondita e forse eccessivamente formalistica della pronuncia, che sembra sottendere un equivoco di fondo.

⁷⁹ Così, ancora, A. CARDONE, *op. ult. cit.*, p. 33, il quale, muovendo dall'esigenza che il controllo sia sempre sorretto da imparzialità in ordine alla ricerca e all'interpretazione delle norme da adottare a parametro e considerato che tale imparzialità non può configurarsi come “indifferenza” rispetto agli obiettivi dell'azione politico-amministrativa, sottolinea come si riveli «fondamentale che, rispetto a questo scopo ultimo, il controllore collabori con il controllato, non sovrapponendo indirizzi autonomi, ma incanalando l'azione scrutinata verso i fini sostanziali che la legge affida al soggetto passivo del controllo».

⁸⁰ Le citazioni sono tratte dai parr. 6.3.4.2.1 e 6.3.4.2.2 del *Cons. in dir.*

⁸¹ Cfr. il par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

Se è vero, infatti, che la sent. n. 39 del 2014 costituisce probabilmente l'estremo tentativo del Giudice costituzionale di mantenere (almeno) formalmente inalterato il paradigma dei controlli collaborativi, indiscutibilmente fatto proprio dall'art. 3, commi 4-6, della legge n. 20 del 1994 e poi dall'art. 7, commi 7 e 8, della legge n. 131 del 2003, che aveva caratterizzato la propria giurisprudenza nei due decenni precedenti quale vera e propria condizione di compatibilità rispetto all'autonomia degli enti territoriali⁸², non è senza significato ed è altrettanto vero che – a ben vedere – l'attenzione della Corte ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale parziale del comma 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 si focalizza peculiarmente sull'effetto di «*inibizione dell'efficacia*» delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti previsto dal legislatore statale come conseguenza *diretta* della decisione di controllo emessa dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e che, come tale, si configurerebbe come «*una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime*»⁸³.

D'altra parte, con riferimento alle censure che lamentavano la lesione dell'autonomia legislativa delle Regioni ricorrenti, la Corte ha cura di chiarire che «*le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano (...) un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi 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)*» [enfasi aggiunta]; con l'ulteriore precisazione secondo la quale «*la Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale*»⁸⁴.

Da queste affermazioni sembra possibile ricavare una precisa delimitazione del vizio di legittimità costituzionale che ha condotto la Corte a dichiarare la parziale incostituzionalità della disposizione censurata, sgombrando il campo da ogni equivoco circa l'asserita preclusione assoluta di effetti *quodammodo* “cogenti” della decisione dell'organo di controllo sull'autonomia dell'ente territoriale che ne è destinatario.

⁸² Si veda, in particolare, il par. 3 del *Cons. in dir.*, laddove la Corte, richiamando significativamente la propria giurisprudenza successiva alla legge n. 20 del 1994 e poi alla riforma costituzionale del 2001, dichiara di ritenere «*in linea di massima, indivisibile*» l'assunto delle Regioni ricorrenti secondo cui «*tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006)*».

⁸³ Cfr. il par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

⁸⁴ Così, ancora, il par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

In realtà, ciò di cui la Corte esclude la legittimità costituzionale è solo l'*efficacia vincolante diretta* dell'accertamento operato dalla magistratura contabile sui bilanci e sui rendiconti, ossia la sua ipotizzata capacità di imprimere vincoli "diretti" sulla legislazione regionale o di incidere (addirittura inibendola) sulla efficacia della stessa, rimanendo però senz'altro salvo, su quella medesima legislazione, il pieno dispiegamento del sindacato di costituzionalità spettante al Giudice costituzionale e attivabile secondo gli ordinari strumenti di accesso del giudizio in via incidentale o del ricorso in via principale.

Ciò che rimane al di fuori del perimetro del *dictum* caducatorio della sent. n. 39 del 2014, già a partire da questa pronuncia deve ritenersi pienamente ammesso (ancorché solo implicitamente), così come confermato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale successiva: si tratta di quella che potrebbe essere definita come "*efficacia conformativa indiretta*" sull'autonomia regionale dell'accertamento di legittimità-regolarità della Corte dei conti in sede di controllo dei bilanci e dei rendiconti. A riprova di ciò, infatti, tanto nella sede stessa della verifica che prelude a tale accertamento, quanto nella sede del controllo sugli atti che ne dipendono, in forza del principio di continuità degli esercizi finanziari, rimane senz'altro impregiudicata la possibilità (come, in effetti, sempre più spesso accade) che sorgano questioni di legittimità costituzionale sulla legislazione regionale per vizi concernenti la violazione (oppure la lesione "indiretta") dei parametri costituzionali-finanziari, questioni che, qualora rimesse al sindacato del Giudice delle leggi e accolte da quest'ultimo, non possono che determinare la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa censurata e, perciò, un inesorabile e innegabile condizionamento (di sicuro rilievo e di notevolissimo impatto) per l'autonomia della Regione.

Certo, è pur vero che il legislatore regionale rimane sempre astrattamente libero di approvare leggi potenzialmente incostituzionali (come, ad esempio, nel caso di approvazioni di rendiconti non parificati o di bilanci di previsione non adeguati alle risultanze del rendiconto dell'esercizio precedente passato al vaglio dell'organo di controllo), così come è altrettanto vero che l'autonomia legislativa della Regione non può certamente considerarsi in sé e per sé vulnerata da una declaratoria di illegittimità costituzionale che intervenga a seguito di incidente di costituzionalità promosso in sede di parifica del rendiconto. Ciò nondimeno, è del tutto evidente che se dall'esito certativo di conformità/diformità di un rendiconto ai parametri normativi del "diritto del bilancio" può scaturire – ancorché indirettamente e per il necessario tramite del giudizio di costituzionalità spettante al Giudice delle leggi – l'illegittimità costituzionale della legislazione regionale presupposta o conseguente, rispetto a quel rendiconto, è ben difficile negare che, in simili ipotesi, dalla pronuncia dell'organo di controllo derivino fisiologicamente – ancorché indirettamente – effetti cogenti e giuridicamente conformativi a carico dell'autonomia regionale e che, pertanto, l'efficacia della suddetta pronuncia non possa più considerarsi nella sola luce "tranquillizzante"

delle logiche collaborative del “controllo-indirizzo” i cui seguiti rimangono affidati alla spontanea autocorrezione dell’ente destinatario.

7. La controversa vicenda della parifica del rendiconto 2019 della Regione Siciliana e le conferme fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2022

Le considerazioni fin qui esposte in ordine al parametro utilizzato in sede di parifica e agli effetti che dalla decisione della Corte dei conti scaturiscono sull’autonomia regionale trovano oggi plurime conferme nella recentissima sent. n. 184 del 2022, con la quale la Corte costituzionale ha respinto i due ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti dalla Regione Siciliana, rispettivamente avverso il dispositivo e la pubblicazione della sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti 17 dicembre 2021, n. 20/2021 DELC, nell’ambito del giudizio promosso, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d’appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione (con eccezioni) del rendiconto 2019 della medesima Regione (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa, nel luglio 2021, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana⁸⁵.

In estrema sintesi, la Regione ricorrente lamentava la “non spettanza” allo Stato – e, per esso, alle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti – a seguito dell’approvazione della legge reg. Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (che aveva approvato il rendiconto 2019), dell’esercizio della funzione giurisdizionale e conseguentemente dell’adozione della citata sent. n. 20/2021/DELC, in violazione dell’autonomia della Regione e, in specie, delle prerogative dell’Assemblea regionale siciliana di cui all’art. 19, terzo comma, dello Statuto speciale, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 118 e 120 Cost.

Le tesi poste a sostegno delle due doglianze erano essenzialmente le seguenti:

a) la prima era fondata sull’assunto che il giudizio di parificazione del rendiconto generale costituirebbe espressione della funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale, con l’effetto che la decisione di parifica sarebbe teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto, costituendo presupposto necessario e ineludibile per pervenire all’intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall’organo legislativo nell’esercizio delle proprie prerogative di controllo politico sull’operato dell’esecutivo regionale; in un simile quadro, la pronuncia

⁸⁵ Per una sintesi e alcune considerazioni problematiche sulla vicenda che aveva dato origine ai due conflitti (oltre che all’attivazione di ulteriori iniziative in sede giurisdizionale), cfr. M. BERGO, M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l’individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, cit., in part. pp. 107-110.

impugnata, in quanto emessa a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale, avrebbe, invece, illegittimamente inciso sulla potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale già adottata, analoghi a quelli espressamente previsti dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174/2012, come convertito in legge, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014;

b) la seconda, ossia la violazione del principio di leale collaborazione, era parimenti costruita sul presupposto della natura meramente collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica, come tale ausiliaria nei soli confronti di quella esercitata dall'Assemblea legislativa regionale, natura che sarebbe risultata compromessa dalla possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla stessa Sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge; ciò avrebbe significato, secondo quanto sostenuto dalla Regione Siciliana, ammettere la possibilità di una conseguenza sanzionatoria di tali scelte, in sede giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

Come detto, la Corte ha respinto i ricorsi, ritenendoli infondati nel merito e dichiarando, per l'effetto, che spettava alle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti esercitare la funzione giurisdizionale sull'impugnativa della decisione di parifica del rendiconto 2019 resa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana e, conseguentemente, adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC depositata il 17 dicembre 2021.

La motivazione offerta dal Giudice costituzionale a sostegno di tale approdo è articolata in tre passaggi argomentativi, corrispondenti, rispettivamente, ai parr. 5.1, 5.2 e 5.3 del *Considerato in diritto*: nel primo, si esplicitano le premesse logiche circa i caratteri e le *rationes* della funzione di controllo attribuita alla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti; nel secondo, si ricavano le conseguenze generali, altrettanto logiche ed espressamente qualificate come «*necessarie*», di quelle premesse in ordine ai rapporti tra le sfere di competenza («*distinte e non confliggenti*») rispettivamente della Regione e della Corte dei conti, nonché agli effetti che debbono ritenersi scaturire dalla decisione di parifica; nel terzo, infine, si fa applicazione al caso concreto di quanto ricostruito e si esclude che la decisione delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti possa in alcun modo produrre «*il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia*».

Per comprendere la portata innegabilmente “confermativa” di questa fondamentale pronuncia rispetto a quanto si è provato a ricostruire nelle pagine che precedono, occorre soffermarsi in modo analitico sulle affermazioni di maggiore significato che la Corte offre nei tre menzionati passaggi del suo ragionamento⁸⁶.

7.1. Le premesse logiche: caratteri e *rationes* della funzione di controllo esercitata in sede di parifica

Tra le premesse logiche, le più rilevanti paiono le seguenti:

- la legge cost. n. 1/2012 «*ha definito – con le connesse discipline attuative – i fondamenti della legalità costituzionale-finanziaria*»;
- il «*rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria e, in particolare, [... l'estensione] alle medesime [del] giudizio di parifica dei rendiconti regionali generali*», secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, devono intendersi “funzionalizzati” all'obiettivo di «*assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo*»;
- in sede di parifica dei rendiconti regionali, alla Corte dei conti – e, in specie, alle Sezioni regionali di controllo – è attribuito «*il compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati*», con l'effetto di un «*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)*»;
- i suddetti caratteri sono stati individuati dalla stessa Corte «*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. Ciò 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)*»;
- la decisione di parifica, in definitiva, si configura «*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*».

⁸⁶ Per alcuni primi commenti della pronuncia, in senso (almeno parzialmente) critico, cfr. P. SANTORO, *Dall'ausiliarità all'autonomia del giudizio di parifica. Luci e ombre della sentenza costituzionale n. 184/2022 su conflitto di attribuzione*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 4/2022, p. 37 ss.; in senso sostanzialmente adesivo, invece, cfr. L. D'AMBROSIO, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, *ivi*, p. 192 ss.

In queste affermazioni possono leggersi almeno tre dati che il Giudice costituzionale “certifica” come non più revocabili in dubbio.

Il primo: in sede di parifica dei rendiconti la Corte dei conti è chiamata ad applicare parametri normativi, ossia parametri ascrivibili a quella “legalità costituzionale-finanziaria” (o “diritto del bilancio”) di cui fanno parte, come un vero e proprio “sistema”, principi e norme di rango costituzionale, discipline attuative di rango sub-costituzionale e finanche principi enucleabili dal diritto europeo.

Il secondo: proprio in ragione dei parametri applicati, il controllo esercitato nel procedimento di parifica non può che essere annoverato tra i “controlli di legittimità-regolarità”, risultando così espressione di una funzione di “controllo-garanzia”, a esito dicotomico, circa la conformità o meno dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto rispetto ai parametri del “diritto del bilancio”.

Il terzo: la decisione di parifica della Sezione regionale di controllo può risultare “potenzialmente lesiva” tanto nei confronti dell’ente territoriale destinatario, quanto nei confronti dell’interesse alla legalità finanziaria affidato alle cure del controllore e connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dagli interessi del controllato; di qui la prevista possibilità (da intendersi, seppure per implicito, come “costituzionalmente necessitata”) di attivare l’impugnativa davanti alla giurisdizione propria ed esclusiva delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti entro il termine decadenziale di trenta giorni dalla conoscenza legale della delibera (art. 11, comma 6, lett. e, e art. 124 c.g.c.).

7.2. Le conseguenze generali sulle sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti e gli effetti che scaturiscono dalla decisione di parifica

Dalle evidenziate premesse il Giudice costituzionale trae, in via generale, *«alcune necessarie conseguenze»*.

In primo luogo, come già affermato fin dalla sent. n. 72 del 2012, viene ribadito che *«le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti»*, consistendo, la prima, *«nel controllo da parte dell’assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell’esecutivo, illustrate nel rendiconto»*, la seconda, *«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»*.

Da una simile distinzione netta delle sfere di competenza la Corte ricava due corollari che si collocano in rapporto di reciproca “specularità”: da un lato, il controllo riservato alla magistratura contabile e finalizzato alla 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»*; dall’altro lato – e al contempo – quel medesimo controllo *«non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad*

autonomia speciale come la Regione Siciliana, attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa “in piena autonomia politica, senza che organi a ess[e] 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)» [enfasi aggiunta].

Il richiamo esplicito al *dictum* della sent. n. 39 del 2014, com’è agevole comprendere, tocca il punto decisivo non solo dei conflitti di attribuzione su cui la Corte era chiamata contingentemente a pronunciarsi, ma anche della questione più problematica che si affronta in questa sede, ovvero il nodo degli effetti che la decisione di parifica è in grado di produrre a carico dell’autonomia dell’ente regionale controllato.

E proprio a tale specifico riguardo, i passaggi successivi della pronuncia in esame offrono alcune precisazioni estremamente significative a sostegno di quella “*efficacia conformativa indiretta*” che si è provata a ricostruire nelle pagine che precedono muovendo da una lettura obiettiva e non formalistica (almeno nell’intento) della richiamata sentenza del 2014.

La prima precisazione si focalizza sull’effetto più immediato e “diretto” della decisione di parifica: «*L’accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica [...] 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*»; ciò anche – e a maggior ragione – in forza «*della natura di “bene pubblico” del bilancio [...], funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell’ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali*»⁸⁷.

La seconda precisazione, invece, è tutta incentrata sugli effetti ulteriori e “indiretti”, ancorché solo ipotetici ed eventuali, ma non per questo – ed è ciò che più conta ai fini che qui vengono in rilievo – escludibili *a priori*: «*Se l’ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un’eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, 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*».

Pur non occupandosi delle ipotesi in cui una declaratoria di illegittimità costituzionale della legislazione regionale che risulti “presupposta” dalle risultanze contabili di un determinato rendiconto intervenga a seguito di incidente di costituzionalità sollevato in sede di parifica di quello stesso rendiconto (ipotesi di cui è senz’altro indubitabile l’effetto di “vincolo conformativo” a carico dell’ente controllato), il Giudice

⁸⁷ Cfr., *supra*, nt. 64.

costituzionale è chiarissimo nel prendere in considerazione le differenti ipotesi in cui, a seguito dell'accertamento di eventuali irregolarità o illegittimità dei dati contabili iscritti nel rendiconto oggetto della decisione di parifica, il legislatore regionale, ancorché nel pieno esercizio della propria autonomia politica costituzionalmente riconosciuta, ometta di adottare i necessari interventi correttivi nell'ambito della legislazione successiva a quella decisione (ad esempio, in sede di assestamento, ovvero nei bilanci di previsione o nei rendiconti degli esercizi successivi), così determinando i presupposti per il promovimento, in via principale o in via incidentale, di eventuali giudizi di legittimità costituzionale proprio di quella legislazione che abbia mancato di adeguarsi a quanto “certificato” dalla Corte dei conti in sede di parifica e sempre a condizione – e trattasi di puntualizzazione potenzialmente dirimente circa i rapporti tra poteri della magistratura contabile e poteri del Giudice costituzionale – che il discostamento dalle risultanze di questa “certificazione” risulti idonea *«a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali»*.

Si tratta, in termini quasi letterali, proprio di quanto si è qui sostenuto che potesse ricavarsi già dalla lettura della sent. n. 39 del 2014: la decisione di parifica consegna alla Regione un accertamento positivo o negativo di legittimità-regolarità del rendiconto (e, in particolare, del risultato di amministrazione e dei relativi saldi contabili che lo rappresentano per quel determinato esercizio); la Regione è pienamente libera di adeguarsi o non adeguarsi a quell'accertamento, in particolare, nel caso di rilevate illegittimità o irregolarità, scegliendo di non adottare i necessari interventi correttivi; in questa ipotesi, però, la sua legislazione successiva potrebbe risultare incostituzionale, andando incontro al giudizio di costituzionalità promosso dal Governo in via principale, ovvero dai giudici comuni (compresa la stessa Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto successivo); in buona sostanza, dunque, è lo stesso Giudice costituzionale a confermare a chiare lettere che le risultanze certative del giudizio di parifica dei rendiconti sono potenzialmente in grado di determinare una sorta di “integrazione” dei parametri della legalità costituzionale-finanziaria (tema tutto da approfondire e che non può che essere rinviato ad altra sede⁸⁸)

⁸⁸ È proprio qui che sembra emergere il delicatissimo tema dei rapporti tra l'accertamento in sede di parifica di una illegittimità/irregolarità del rendiconto (in tutto o in parte che sia) operato dalla Corte dei conti e l'eventuale giudizio di costituzionalità – spettante esclusivamente alla Corte costituzionale in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale (evocato in proposito proprio dalla sent. n. 39 del 2014, richiamando le sentenze nn. 38 del 1957, 21 del 1959, 31 del 1961 e 6 del 1970) – che abbia ad oggetto la legislazione successiva che risulti potenzialmente viziata, in via derivata, per contrasto con le risultanze di quell'accertamento e sempre che tale contrasto sia considerato – come puntualizzato nella pronuncia in esame – idoneo *«a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali»*. In simili ipotesi, ci si potrebbe domandare se quella “definitività” e “irriedibilità” che dovrebbero costituire un predicato indefettibile dell'accertamento esitato dal giudizio di parifica (cfr., *supra*, nt. 75) siano in grado di escludere il potere del Giudice costituzionale, nell'esercizio della propria giurisdizione, di entrare nel merito delle valutazioni operate dalla magistratura contabile ed eventualmente discostarsene, ovvero, in altri termini, se in un giudizio di costituzionalità di questo tipo la Corte costituzionale debba limitarsi a prendere atto di quelle risultanze come dato immodificabile. Un principio di risposta a queste domande sembrerebbe rinvenibile, come si accenna nel testo, proprio nella ricostruzione dell'accertamento scaturito dalla decisione di parifica come fenomeno di “integrazione” dei parametri della legalità costituzionale-finanziaria a valere in concreto per la gestione del ciclo di bilancio dell'ente interessato; se

su cui deve essere necessariamente misurata la legittimità costituzionale di tutta la legislazione regionale successiva⁸⁹; ed è davvero difficile, se non impossibile, in un simile quadro ricostruttivo, negare che alla decisione di parifica, ancorché la Regione rimanga sempre formalmente libera di approvare leggi incostituzionali, debba essere riconosciuta quella “*efficacia conformativa indiretta*” cui si è fatto riferimento nelle pagine che precedono.

7.3. L'applicazione al caso concreto della ricostruzione offerta e la conferma della non interferenza del giudizio di parifica sulla potestà legislativa regionale di approvazione del rendiconto

Al termine delle argomentazioni sviluppate, la Corte ne fa concreta e coerente applicazione nei due giudizi per conflitto, confermando che la decisione delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti «*non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto reg. Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione*». La suddetta decisione, infatti, «*non spiega [...] il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia*», dal momento che «*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*», con la conseguenza che «*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)*».

Da queste affermazioni emergono due dati significativi, uno più esplicito e ulteriormente confermativo degli approdi sopra raggiunti, l'altro solo implicito ma parimenti di rilievo, almeno per la sua portata innovativa e chiarificatrice circa una questione fino ad oggi considerata problematica.

così fosse, infatti, si dovrebbe ritenere che il Giudice costituzionale conservi pienamente i suoi poteri interpretativi del parametro di costituzionalità, con l'effetto che non solo “potrebbe” ma addirittura “dovrebbe” spingersi a verificare la correttezza delle illegittimità/irregolarità del rendiconto riscontrate in sede di parifica, con tutte le conseguenze che ne discenderebbero anche in termini di complessità dell'istruttoria tecnica che prelude alla definizione del giudizio.

⁸⁹ Una delle testimonianze più concrete e significative dell'ampiezza delle potenzialità di un simile effetto è fornita proprio dalla stessa giurisprudenza costituzionale e dall'ormai cospicua serie di pronunce con le quali il Giudice delle leggi ha avuto modo di scrutinare – e, spesso, censurare – la legislazione regionale (ma, talora, anche quella statale) facendo direttamente uso delle risultanze provenienti dai rendiconti e dai relativi giudizi di parificazione. Al riguardo, sull'utilizzo delle decisioni di parifica per il sindacato di costituzionalità della legislazione regionale, si vedano le sentenze nn. 70 e 192 del 2012, 241 e 250 del 2013, 6, 89 e 274 del 2017, 49 del 2018, nonché, più recentemente, la sent. n. 135 del 2020; sull'uso della parifica del rendiconto regionale per il sindacato di costituzionalità della legislazione statale, si veda, almeno, la sent. n. 188 del 2016. Il fenomeno, d'altra parte, è stato prontamente rilevato anche dalla più attenta dottrina, come mostrano, ad es., G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 19 ss., e A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, cit., p. 60.

Il primo è costituito dall'esclusione del «*lamentato effetto conformativo*» della decisione delle Sezioni Riunite rispetto alla legge regionale di approvazione del rendiconto, laddove l'utilizzo (evidentemente non casuale) dell'aggettivo «*lamentato*» rimanda inevitabilmente alla doglianza della Regione ricorrente, la quale, lo si ricorda, aveva sostenuto la illegittima incisione, da parte della Corte dei conti, della potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale di approvazione del rendiconto già adottata. Se questo e solo questo è il «*lamentato effetto conformativo*» che deve escludersi, ossia l'effetto conformativo “diretto”, trova ulteriore e definitiva conferma anche in questa affermazione la piena configurabilità di quegli effetti conformativi “indiretti” su cui ci si è ampiamente soffermati e che la stessa Corte non ha avuto difficoltà a prefigurare in termini puntuali nei passaggi motivazionali precedenti.

Il secondo dato attiene alla portata delle affermazioni in esame, verosimilmente più generale rispetto alle specificità del caso e con implicazioni in grado di apportare qualche elemento di novità nei rapporti complessivi tra decisione di parifica e legge di approvazione del rendiconto. Vero è che i *dicta* della pronuncia sono esplicitamente rivolti a considerare la sola fattispecie oggetto del giudizio, ossia il rapporto tra la decisione delle Sezioni Riunite in sede di impugnativa della delibera di parifica adottata dalla Sezione Regionale di controllo e la potestà legislativa regionale di adottare la legge di approvazione del rendiconto. È forte, tuttavia, la sensazione che la Corte ci consegni una configurazione generale del rapporto tra la funzione di parifica del rendiconto e la relativa legge di approvazione, ovvero che le affermazioni circa l'inidoneità della prima a conformare direttamente i contenuti e l'efficacia della seconda dispieghino senz'altro la loro portata anche in relazione alla delibera della Sezione Regionale di controllo, con la conseguenza che anche in pendenza del termine per l'eventuale impugnativa davanti alle Sezioni Riunite in speciale composizione, ovvero nelle more del giudizio di queste ultime, la Regione dovrebbe ritenersi pienamente libera di approvare il rendiconto senza subire condizionamenti di sorta e, dunque, di approvarlo anche in difformità dalle risultanze accertate dalla Sezione, ovvero anche se fatto oggetto di una decisione di “non parifica” o di una “parifica con eccezioni” (spesso impropriamente definita “parifica parziale”)⁹⁰, fatta salva – ovviamente – la possibile incostituzionalità di una simile legge di approvazione del rendiconto, da far valere secondo gli ordinari strumenti di accesso al giudizio di legittimità costituzionale del Giudice delle leggi. Una simile conclusione, fino ad oggi tutt'altro che pacifica, sembrerebbe avallata anche dalla considerazione – in qualche misura “accessoria”, ma estremamente significativa – che la Corte avverte la necessità di aggiungere in conclusione del suo argomentare in relazione al caso di specie, osservando che l'impugnativa davanti alle Sezioni Riunite in

⁹⁰ Sulla prassi delle “parifiche con eccezioni” e sulle numerose criticità che vi si collegano, cfr. M. BERGO, M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regularità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, cit., in part. p. 107.

speciale composizione aveva ad oggetto proprio due specifiche voci contabili sulle quali la delibera delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana aveva rilevato eccezioni tali da non consentire la parifica, con ciò implicitamente confermando che, nondimeno, al legislatore regionale non era affatto preclusa l'adozione della legge di approvazione del rendiconto anche in presenza di risultanze contabili su cui la parifica non era intervenuta.

La conclusione di questo lungo *excursus* sulla sent. n. 184 del 2022, in definitiva, sembra così sintetizzabile: la decisione di parifica dei rendiconti regionali, tanto se intervenuta ad opera della sola Sezione regionale di controllo, quanto se intervenuta in via definitiva all'esito del giudizio delle Sezioni Riunite in speciale composizione tempestivamente adite, non è in grado di produrre alcun effetto conformativo "diretto" sulla legge di approvazione di quel rendiconto; al contrario, quella medesima decisione di parifica è senz'altro idonea a produrre quegli effetti conformativi "indiretti" sulla legislazione regionale successiva (compresa la stessa legge di approvazione del rendiconto, anche se intervenuta nelle more della decisione delle Sezioni Riunite in speciale composizione o in pendenza del termine per l'impugnativa) di cui si è ampiamente dato conto; tale legislazione, infatti, qualora ritenuta contrastante con le risultanze dell'accertamento di legittimità-regolarità operato dalla magistratura contabile (in termini tali da «pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali»), potrà risultare viziata da illegittimità costituzionale e sottoposta al sindacato di costituzionalità attivabile nelle consuete forme del giudizio in via principale o del giudizio in via incidentale.

8. La salvaguardia dell'autonomia regionale nel procedimento di parifica almeno in termini di "garanzie minime" di tipo "para-processuale"

Se, dunque, come pure confermato nei termini appena illustrati dalla sent. n. 184 del 2022, pare ormai davvero innegabile che dagli esiti della decisione di parifica del rendiconto possano scaturire effetti sicuramente cogenti e conformativi sulla legislazione regionale (ancorché nei soli termini di quell'*efficacia indiretta* che lo stesso Giudice delle leggi ha definitivamente chiarito)⁹¹ e che, pertanto, il tradizionale paradigma del "controllo collaborativo", con i suoi corollari, non possa offrire la chiave di lettura – quanto meno in termini esaustivi – del campo dei controlli di legittimità-regolarità che qui vengono in rilievo, si può agevolmente comprendere perché le riflessioni fin qui sviluppate conducano a un approdo pressoché obbligato, ovvero al tema delle garanzie che all'interno del procedimento di parifica che si svolge presso le Sezioni regionali di controllo – e a prescindere dal potere di attivare la giurisdizione piena di unico grado delle Sezioni Riunite in speciale composizione – dovrebbero necessariamente essere assicurate

⁹¹ In dottrina, già prima della sent. n. 184 del 2022, tale conclusione era condivisa, senza riserve, da G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., in part. pp. 144, 150 e 155, nonché da A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, cit., p. 68.

all'ente destinatario, quale vero e proprio “contrappeso”, ovvero presidio ineludibile della sua posizione di autonomia costituzionalmente riconosciuta, a fronte di un controllo esterno che certamente non è più limitato soltanto a indirizzare e stimolare processi decisionali meramente autocorrettivi secondo la “mitologia” della semplice collaborazione non vincolante del controllore con il controllato.

La ragione che spiega perché l'attenzione debba essere rivolta al solo procedimento officioso che si svolge davanti alla Sezione regionale e, perciò, trascurando – se non per i profili di più diretta e immediata rilevanza – l'ulteriore fase, meramente eventuale, attivabile con il ricorso a istanza di parte davanti alle Sezioni Riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11 c.g.c. è di immediata evidenza. In quest'ultimo caso, infatti, trattandosi a tutti gli effetti di una sede propriamente e formalmente giurisdizionale, compiutamente regolata dalla disciplina processuale contenuta nel Codice di rito, un problema di reperimento e di identificazione di garanzie processuali a beneficio dell'ente destinatario della decisione di parifica del rendiconto non è neppure astrattamente ipotizzabile, risolvendosi queste ultime in tutte le prerogative cui qualunque parte di un giudizio ha diritto in forza dell'art. 24 Cost. e dei comuni principi del “giusto processo” regolato dalla legge ai sensi dei primi due commi dell'art. 111 Cost.

Il tema delle garanzie all'interno del procedimento di parifica dei rendiconti che si svolge presso le Sezioni regionali della Corte dei conti, com'è noto, riaccende fisiologicamente la dialettica contrappositiva tra i c.d. “giurisdizionalisti” e i c.d. “controllisti”, della quale, al di là dei già richiamati riferimenti copiosamente rinvenibili nella letteratura sul tema⁹² e a prescindere dal diverso “peso” in termini quantitativi che assumono oggi le due posizioni all'interno della stessa magistratura contabile, costituiscono un paradigmatico e recentissimo esempio la sentenza n. 20 del 2021 delle Sezioni Riunite in speciale composizione, sul primo versante, e la deliberazione n. 5 del 2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, sul secondo, le quali hanno tratto origine proprio dal “caso siciliano” relativo al rendiconto 2019 che ha condotto ai conflitti di attribuzione sollevati dalla Regione Siciliana e decisi dalla Corte con la sent. n. 184 del 2022⁹³.

8.1. La tesi dei c.d. “giurisdizionalisti”

È del tutto evidente che sposare la tesi dei primi, accogliendo la ricostruzione della natura sostanzialmente giurisdizionale della funzione esercitata in sede di parifica anche nel procedimento officioso che si svolge

⁹² Cfr., *supra*, nt. 36.

⁹³ Sulla specifica vicenda che ha visto frontalmente contrapposti i due autorevoli plessi della magistratura contabile, ma con riflessioni ad ampio spettro sulla natura del procedimento di parifica e in senso fortemente critico circa la “deriva giustizialista” che avrebbe assecondato, ad avviso dell'A., la prassi *deleteria* della c.d. “doppia parifica” (di primo grado e di *revisio* su ricorso), si v. P. SANTORO, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, cit., p. 5 ss. In senso contrario, a proposito dell'«effetto straniante» che addirittura scaturirebbe dalla pronuncia delle Sezioni Riunite in sede di controllo, si veda F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, cit., in part. pp. 62-63, nt. 28.

davanti alle Sezioni regionali di controllo, consentirebbe di approdare a soluzioni definitivamente rassicuranti e senz'altro soddisfattive – quanto meno sul piano teorico – per il problema che qui ci si pone, dal momento che le garanzie di cui l'ente destinatario della decisione dell'organo di controllo dovrebbe godere non potrebbero che essere quelle costituzionalmente imposte per l'esercizio di ogni funzione giurisdizionale, secondo i principi del «giusto processo regolato dalla legge» ex art. 111, primo e secondo comma, Cost. e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dall'art. 24 Cost.

Certo, come si è già avuto modo di segnalare in altra sede⁹⁴, i nodi problematici non mancherebbero, soprattutto sul piano applicativo, se solo si consideri l'attuale assenza di una disciplina esplicita del “rito della parifica” nel codice di giustizia contabile, a fronte della riserva di legge processuale contenuta nell'art. 111 Cost., con la conseguente necessità di reperire soluzioni di pronta e immediata utilizzabilità mediante il ricorso a operazioni di interpretazione analogica nient'affatto agevolate o scontate, sulla falsariga di quanto espressamente sostenuto dalle Sezioni Riunite in speciale composizione nella citata sentenza n. 20 del 2021 in ordine all'applicabilità del rito attualmente previsto per il giudizio sui conti al quale il giudizio sulla parificazione dei rendiconti sarebbe «sostanzialmente assimilabile»⁹⁵.

8.2. La tesi dei c.d. “controllisti”

Com'è noto, una siffatta assimilazione della decisione di parifica al giudizio sui conti – ancorché senza dubbio raffinata, risolutiva e proveniente da autorevolissima fonte – è tutt'altro che generalmente condivisa (e, anzi, risulta ancora verosimilmente “minoritaria”) all'interno della stessa magistratura contabile, tanto è vero che è stata prontamente contraddetta da una fonte altrettanto autorevole come quella delle Sezioni Riunite in sede di controllo nella richiamata deliberazione n. 5 del 2022, con la quale l'organo nomofilattico del controllo⁹⁶ ha dato risposta alle questioni di cui era stato investito con la

⁹⁴ Si consenta il rinvio, da ultimo, a M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, cit., in part. p. 47 ss.

⁹⁵ Per l'iter logico-argomentativo posto a sostegno di tale ricostruzione, si vedano, in particolare, i punti 5, 5.4, 5.8 e 5.9 della motivazione in diritto della pronuncia: «5. Per quanto attiene alle forme processuali, va subito precisato che il richiamo alle “formalità della sua giurisdizione contenziosa” contenuto nell'art. 40, non si limita alla mera evocazione dei simboli cerimoniali della giurisdizione, ma ha anche una portata precettiva, racchiudendo l'indicazione di uno specifico “rito” stabilito dalla legge. [...] 5.4. Tanto premesso, è chiaro che le formalità della giurisdizione, in questo caso contenziosa, sono strumentali alla effettiva neutralità del giudice (art. 101 Cost.), il quale è tale solo se opera sulla base di una completa eteronomia sia nel momento della decisione (norme sostanziali) sia in quello del giudizio (norme processuali). Pertanto, le regole processuali che il giudice deve seguire per la risoluzione di tale lite non possono essere norme di pura creazione pretoria o di “diritto libero” [...]. 5.8. In definitiva, sul piano della procedura e delle forme mediante le quali si esprime la decisione, l'interprete ha il compito ed il dovere di individuare, anche per la prima fase contenziosa, le norme processuali applicabili, nell'ambito delle regole positive dell'ordinamento processuale vigente. Tali norme sono ricavabili in assenza di normativa specifica, solo attraverso il procedimento analogico. 5.9. Le norme applicabili alla decisione del giudizio di parificazione sono quindi quelle generali dettate per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti (parte Titolo I, Capo III), a cui il giudizio di parificazione è sostanzialmente assimilabile».

⁹⁶ Sulle molteplici questioni problematiche concernenti l'origine normativa e il potere “nomofilattico” delle Sezioni Riunite in sede di controllo, si v., da ultimo, F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, cit., in part. p. 51 ss.

richiesta di una pronuncia di orientamento generale proprio in ordine alla correttezza o meno dell'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in speciale composizione nella sentenza n. 20 del 2021⁹⁷. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, hanno chiarito «[q]uanto all'ipotizzata assimilazione del giudizio di parificazione al giudizio di conto, [...] che: la constatata e dichiarata regolarità della gestione finanziaria non implica giudizio sulla regolarità delle gestioni individuali; il sindacato sul rendiconto riguarda la gestione complessiva della gestione nel suo contenuto oggettivo e non ha per oggetto il comportamento soggettivo di coloro che li hanno posti in essere; i conti giudiziali sono posti da agenti contabili mentre il rendiconto è rassegnato dall'esecutivo e riguarda il rapporto dialettico, a connotazione politica, esecutivo/legislativo, in ciò sostanziandosi il “diritto al bilancio” come prerogativa da parte della legge (e quindi delle assemblee rappresentative) di chiudere il ciclo della rendicontazione; i conti giudiziali sono preordinati alla pronuncia di discarico se regolari o all'accertamento di responsabilità patrimoniale in caso di ammanchi; i conti giudiziali sono espressivi di rapporti di dare e avere; il conto giudiziale è tale in quanto costituisce oggetto di un processo, sicché, in ragione della piena garanzia di imparzialità e di terzietà il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui al comma 4 dell'articolo 145 non fa parte del collegio giudicante (art. 148, comma 2-bis, del c.g.c., inserito, in coerenza con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., dall'art. 63, comma 1, lett. b), d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114), norma che ove estesa al giudizio di parificazione determinerebbe la sostanziale paralisi della funzione assegnata alla Corte che, come è noto, viene svolta dalle strutture magistratuali deputate al controllo, alle quali spetta la potestà istruttoria».

8.3. Una soluzione “mediana” e, forse, di immediata applicabilità (ancorché non definitivamente risolutiva)

Le due posizioni, come si vede, non potrebbero essere più distanti e non è certo questa la sede idonea per prendere compiutamente partito per l'una o per l'altra, pretendendo di aggiungere argomenti capaci di risolvere definitivamente una contrapposizione che sembra evocare i tratti del “nodo di gordio” di mitologica memoria.

La tesi che qui ci si vuole limitare a prospettare è assai meno ambiziosa e muove dalla convinzione che al problema delle garanzie per l'ente regionale “nel procedimento di parifica” che si svolge davanti alle Sezioni regionali di controllo sia possibile dare una risposta almeno in termini di “garanzie minime”, ossia di garanzie indispensabili e indefettabili che potrebbero/dovrebbero essere assicurate già oggi, in forza del semplice riferimento alle «formalità della giurisdizione contenziosa» contenuto nell'art. 40 del r.d. n. 1214 del 1934, senza alcuna necessità di ricondurre quel procedimento all'ambito di applicabilità dell'art. 111 Cost. in nome di quella “sostanziale natura giurisdizionale” dell'attività di controllo di

⁹⁷ Si vedano l'ordinanza n. 1/2022/QMIG, adottata, nelle camere di consiglio del 2, 4 e 7 febbraio (con deposito in data 22/02/2022), dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, nonché l'ordinanza n. 6 del 21 marzo 2022, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia in ordine alle questioni prospettate, ravvisando l'eccezionale rilevanza delle stesse.

legittimità/regolarità svolta dalla Sezione regionale e degli effetti conformativi che essa è senz'altro idonea a produrre (almeno potenzialmente) a carico dell'ente controllato, alla quale dovrebbe ragionevolmente e fisiologicamente collegarsi l'esigenza che anche le forme di quel procedimento siano configurate in termini pienamente e propriamente giurisdizionali.

Proprio facendo leva sugli scarni riferimenti normativi attualmente vigenti e, in particolare, sul menzionato art. 40 del r.d. del 1934, nonché sull'indiscusso principio generale del contraddittorio, espressamente valorizzato anche nella deliberazione n. 5 del 2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo⁹⁸, l'unico strumento in grado di porsi fin da subito come nuovo punto di equilibrio tra tutti gli interessi costituzionalmente rilevanti che sono coinvolti nella parifica dei rendiconti regionali, fin dalla fase del procedimento officioso che si svolge davanti alle Sezioni regionali di controllo, sembrerebbe riconducibile alla complessiva garanzia di pienezza del contraddittorio tecnico e paritario tra le due parti pubbliche (l'ente territoriale e il Pubblico Ministero contabile) che vi partecipano quali portatrici «*di interessi, entrambi generali, ma distinti e che possono non essere coincidenti*»⁹⁹.

A questo fine, in definitiva, si tratterebbe di assicurare due elementi che paiono ormai irrinunciabili e che potrebbero verosimilmente essere introdotti anche in via meramente pretoria¹⁰⁰, ancorché con la dovuta attenzione – soprattutto nell'esercizio dei poteri di indirizzo della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni

⁹⁸ Laddove l'organo della nomofilachia, a conclusione della motivazione della propria pronuncia, si preoccupa di precisare quanto meno che «*appare evidente anche la portata del principio del contraddittorio in questa tipologia di "giudizio", che si sostanzia nel consentire, segnatamente all'organo ausiliato, di poter adeguatamente dedurre in ordine all'esatta portata dell'ipotesi istruttoria condotta dalla Sezione di controllo, arricchendo la documentazione contabile necessaria al definito assetto delle risultanze contabili, anche attesi gli effetti della decisione assunta in sede di parifica, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata*».

⁹⁹ Così D. MORGANTE, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in Riv. Corte dei conti, n. 2/2019, pp. 66-67, la quale osserva come in sede di parifica «*da un lato, vi è il P.M. contabile che incarna l'interesse della collettività nella sua massima espressione e più ampia estensione, a salvaguardia dello Stato-ordinamento sotto il profilo della legalità, dello Stato-comunità sotto il profilo degli interessi tutelati, ma soprattutto sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica c.d. "allargata". Dall'altro lato, vi è la singola regione o provincia autonoma, quale ente esponenziale degli interessi non dell'intera collettività nazionale (come è invece il P.M. contabile), bensì degli interessi della comunità localizzata sul territorio, interessi che possono ben essere diversi, se non addirittura per certi versi contrastanti, con quelli della comunità nazionale, che sono invece impersonati processualmente dal P.M. contabile*». Il che conduce l'A. a concludere che «*pertanto, con specifico riguardo alla parificazione dei rendiconti regionali, il contraddittorio tra P.M. contabile ed ente territoriale non ha dimensione esclusivamente processuale, ma esprime una vera e propria distinta, e in ipotesi anche confliggente, dimensione sostanziale dell'ordine degli interessi, per quanto entrambi pubblici, di cui le due parti sono portatrici*».

¹⁰⁰ In senso favorevole, sul punto, cfr. A. CARDONE, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, cit., p. 69.

Riunite in sede di controllo¹⁰¹ – a utilizzare strumenti e formule in grado di garantire in termini effettivi la necessaria uniformità interpretativa e applicativa da parte delle Sezioni regionali¹⁰².

Il primo elemento dovrebbe consistere nella possibilità per l'ente controllato di avvalersi, a tutti gli effetti e fin dall'avvio del procedimento, di un patrocinio legale in luogo del semplice apporto dei funzionari o dirigenti dell'Amministrazione, ossia di una “difesa tecnica” in senso proprio che consista nell'assistenza professionale di un avvocato di fiducia che sia in grado di esercitare pienamente – e con la necessaria competenza tecnico-giuridica – il diritto a contraddire in ordine alle questioni di legittimità-regolarità (anche di rango costituzionale, come si è visto) che la Sezione di controllo vada elaborando nel corso dell'istruttoria e, a maggior ragione, su quelle che vengano formalizzate nelle conclusioni in vista della trattazione in udienza pubblica, anche al fine di dare impulso – sottoponendoli alle valutazioni della Sezione – a eventuali incidenti di costituzionalità della legislazione statale coinvolta e rilevante ai fini della decisione di parifica.

Il secondo elemento, in modo pressoché speculare, dovrebbe consistere nella possibilità per il Pubblico Ministero contabile di partecipare pienamente all'intero procedimento, quale parte necessaria e con parità di posizione, poteri e facoltà di contraddire rispetto all'ente controllato e, dunque, fin dall'avvio della fase istruttoria, assicurando in tal modo che anche la stessa definizione del *petitum* e della *causa petendi* del giudizio di parifica che viene formalizzata nelle conclusioni istruttorie della Sezione di controllo possa considerarsi il frutto del confronto paritario, anche sul piano tecnico-giuridico, tra le posizioni di entrambe le parti pubbliche portatrici degli interessi coinvolti dall'accertamento di conformità/differenza del rendiconto al “diritto del bilancio”¹⁰³.

¹⁰¹ I punti di riferimento disponibili fino ad oggi, al riguardo, sono le ben note delibere nn. 9 del 2013 e 14 del 2014 della Sezione delle Autonomie e n. 7/2013 delle Sezioni Riunite in sede di controllo (sulle quali, volendo, si veda l'analisi di V. FRANCHI, *Il procedimento di parificazione dei rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dicembre 2020, p. 46 ss.), nonché, più recentemente, la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 16 maggio 2018, rubricata «*Procedure per lo svolgimento dell'attività istruttoria e dell'udienza di giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione/provincia autonoma, per l'esercizio 2017*», nella quale viene indicata l'esigenza di rispettare almeno le seguenti formalità: a) consentire alla Procura regionale l'accesso ai dati dell'istruttoria compiuta dalla Sezione man mano che questi vengono inviati dall'Amministrazione regionale; b) trasmettere alla Regione il testo della proposta di relazione comprensiva degli eventuali profili problematici, al fine di consentirle di fornire gli elementi fattuali e gli argomenti ritenuti utili alla valutazione finale della Sezione; c) svolgere una formale adunanza preliminare all'udienza di discussione destinata al completamento dell'attività istruttoria in contraddittorio con la Regione e la Procura regionale; d) prevedere l'intervento orale del rappresentante della Regione nel corso dell'udienza pubblica del giudizio di parificazione sui temi oggetto dell'istruttoria.

¹⁰² Il problema dell'attuale carenza di uniformità interpretativa delle linee guida fornite alle Sezioni regionali di controllo è messo lucidamente in evidenza, ad es., da M. PIERONI, *L'organizzazione delle funzioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, in *Raccolta atti del Convegno di studi “XX Anniversario dell'adozione della delibera n. 14/2000”*, 16 giugno 2020, Corte dei conti, in part. p. 63, nonché da R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, vol. 1, n. 1/2020, in part. pp. 62-63, il quale evoca significativamente il concetto di «*contraddittorio “grazioso” (regolato da variegata forme più o meno vincolanti di soft law)*».

¹⁰³ Decisamente favorevole sul punto si mostra, ad es., L. D'AMBROSIO, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, cit., in part. p. 198.

Chi scrive è ben consapevole, allo stato, che i due elementi di novità da introdurre nel procedimento di parifica che si sono qui suggeriti rappresenterebbero, per l'appunto, soltanto un corredo di “garanzie minime”, a carattere inevitabilmente provvisorio, tanto necessarie (come si è cercato di dimostrare) a corrispondere all'attuale sostanza “giuridico-normativa” del sindacato che ivi si svolge e agli effetti che possono scaturire – ancorché in via “indiretta” – dalla decisione della Sezione regionale, quanto evidentemente non sufficienti a soddisfare la più generale esigenza – da ultimo segnalata (quanto meno in termini di opportunità) anche dallo specifico monito del Giudice costituzionale nella sentenza n. 246 del 2021 – *«di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo (...) che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione»*¹⁰⁴. Una disciplina positiva, peraltro, la cui auspicata organicità e puntualità dovrebbe rispettare la (o almeno tenere conto della) riserva di legge “rinforzata” di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), della legge cost. n. 1 del 2012 (per la disciplina delle «*verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica*»), nonché la (della) riserva di legge ordinaria contenuta nell'art. 20, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (per la disciplina delle «*forme e modalità del controllo*» successivo sulla gestione dei bilanci degli enti autonomi territoriali): riserve di legge che – anche al di là delle difficoltà di coordinamento reciproco e dei dubbi di legittimità costituzionale che vi si potrebbero intravedere¹⁰⁵ – sembrerebbero escludere in radice l'intervento di fonti secondarie e, tra queste, anche delle fonti di autonomia della istituzione contabile, come il vigente Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti adottato con la ben nota deliberazione n. 14 del 2000.

9. Quale possibile attualità o quale eventuale “riconformazione” prospettica per la collaborazione interistituzionale?

Gli approdi fin qui raggiunti impongono, da ultimo, di provare a tracciare almeno qualche prima coordinata di risposta (in vista di ulteriori approfondimenti da rimettere necessariamente a sedi future) alla seconda questione specificamente prospettata alla fine del par. 3 e che, alla luce di quanto esposto, può essere ora declinata con maggiore precisione domandandosi se, una volta acclarata la non “esaustività” del tradizionale modello del “controllo collaborativo” per inquadrare la natura, la sostanza, le dinamiche e gli effetti complessivi dei controlli di legittimità-regolarità sui conti delle Regioni e delle Province autonome, il valore unanimemente riconosciuto, in via generale, agli strumenti e alle pratiche della “collaborazione interistituzionale” tra controllori e controllati possa o meno mantenere una sua

¹⁰⁴ Cfr. par. 6.1.1. del *Cons. in dir.*

¹⁰⁵ Sulla questione si sofferma analiticamente F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, cit., p. 191 ss., accreditando il carattere tutt'altro che pretestuoso dell'ipotizzato contrasto tra le due riserve mediante il riferimento a quanto già chiarito dal Giudice delle leggi nella sent. n. 235 del 2017.

perdurante attualità e, in particolare, se e come quest'ultima possa “convivere” con il sistema di “garanzie para-processuali” che si è sopra prefigurato.

A sostegno di una risposta nel senso che i rapporti tra la magistratura contabile e gli enti regionali possano (e forse debbano) continuare a essere ispirati e orientati al valore della “collaborazione interistituzionale” sembrano poter essere invocati proprio alcuni dei principi costituzionali elaborati dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi.

Innanzitutto, il principio del bilancio come “*bene pubblico*”, «*vale a dire come documento capace di informare il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento delle promesse elettorali*», ossia come strumento di attuazione del “diritto-dovere” delle istituzioni pubbliche «*di rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate: come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate*»¹⁰⁶; il bilancio, dunque, non è un “patrimonio” collocato nell'esclusivo “dominio” dell'ente che lo redige e lo approva, bensì un “bene” che ha nella collettività di riferimento non solo il suo destinatario finale, ma addirittura il suo “titolare” e che, pertanto, assume una connotazione funzionale propriamente orientata alla realizzazione del principio democratico. Di qui la necessità di garantire la “*chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza*” delle scritture contabili¹⁰⁷, ossia l'esigenza di evitare qualunque determinazione o rappresentazione “infedele” delle risultanze economiche e patrimoniali destinate a confluire nei documenti di bilancio. A ciò si collegano indissolubilmente, come due facce della medesima medaglia, altri due principi ripetutamente evocati nella giurisprudenza costituzionale: da un lato, il “*principio di trasparenza dei conti pubblici*”, che costituisce «*una sorta di metavalore emergente dalla interrelazione di più precetti presenti nella nostra Costituzione*»¹⁰⁸ e che il Giudice delle leggi qualifica espressamente come «*elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici*»¹⁰⁹; dall'altro, il valore fondamentale che assumono l'imparzialità e la terzietà, ossia – e soprattutto – la “posizione di neutralità” (costituzionalmente riconosciuta) della magistratura contabile, ovvero degli organi ai quali sono affidate le funzioni di controllo di legittimità-regolarità dei conti e dei bilanci, proprio a garanzia delle esigenze di certezza, di obiettività e di affidabilità delle istruttorie compiute e dei risultati asseverati¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cfr., *supra*, nt. 64.

¹⁰⁷ Cfr., *supra*, nt. 60.

¹⁰⁸ Così A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., in part. p. 835.

¹⁰⁹ Così la sent. n. 49 del 2018 (par. 3.4 del *Cons. in dir.*), confermata dalla sent. n. 4 del 2020 (par. 5 del *Cons. in dir.*).

¹¹⁰ Al riguardo, si v., ancora, A. CAROSI, *op. ult. cit.*, p. 859, il quale sottolinea come nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali la cripticità delle norme e la complessità sottesa alle rispettive pretese faccia emergere l'esigenza di disporre di «*una fonte probatoria imparziale*» quale, per l'appunto, «*la Corte dei conti nello svolgimento della funzione di controllo di legittimità regolarità sui conti degli enti territoriali*».

In un simile quadro, non è difficile cogliere addirittura il fondamento costituzionale delle relazioni necessariamente collaborative, connotate da lealtà, correttezza e trasparenza, che debbono intercorrere tra l'ente controllato e l'organo di controllo, senza che possano neppure ipotizzarsi relazioni fondate su logiche o dinamiche di tipo “contrappositivo” o “antagonista”. La “collaborazione interistituzionale”, pertanto, pare senz'altro destinata a mantenere – e, anzi, auspicabilmente a incrementare – l'attuale carattere di vero e proprio *fil rouge* dei rapporti tra Corte dei conti e organi delle Regioni e delle Province autonome, in nome del comune valore “democratico” al quale sono orientati tanto i controlli esterni di legittimità-regolarità dei bilanci affidati alla prima, quanto la stessa ragion d'essere delle seconde¹¹¹.

Fermo tutto ciò, nondimeno, volendo trarre quelle che paiono le “naturali” conseguenze delle riflessioni svolte, occorre assumere una doverosa consapevolezza, ossia che quella stessa “collaborazione interistituzionale” non possa fare a meno di dispiegarsi secondo forme e modalità del tutto peculiari e diverse allorquando dall'esercizio delle funzioni di controllo affidate alla Corte dei conti possa scaturire l'attivazione dell'incidente di costituzionalità sulla legislazione regionale (passata o futura) e, per l'effetto, debba farsi ricorso a quel necessario “contrappeso”, a presidio dell'autonomia costituzionale degli enti controllati, costituito almeno dalle “garanzie minime” di tipo “para-processuale” di cui si è detto. In simili ipotesi, sembra assai verosimile che la “collaborazione” dovrà atteggiarsi secondo dinamiche in larga parte assimilabili, nella sostanza, a quelle che si realizzano nelle ordinarie relazioni tra giudice e parti del giudizio, chiamati senz'altro a cooperare reciprocamente e lealmente al fine ultimo della decisione della causa, ma ciascuno nell'ambito del ruolo specifico che l'ordinamento gli attribuisce mediante la definizione, in via generale e astratta, di poteri, prerogative e formalità che costituiscono, a tutti gli effetti, le “regole del gioco” alle quali nessuno dei protagonisti (giudice compreso) può liberamente sottrarsi.

¹¹¹ Del resto, secondo la tesi (che qui si condivide) diffusamente argomentata da C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, *passim*, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario «si colloca in posizione servente rispetto al bene della caratura democratica, che si impone come valore di sistema ordinamentale; e, di conseguenza, la vigilanza per la legalità finanziaria e la dimensione autonomistica sono suscettibili di essere concepite come componenti di una realtà repubblicana, che nella dimensione democratica dovrebbe trovare la sua norma di chiusura» (così, in part., p. 4).