

# LA DERIVA GIUSTIZIALISTA DEL CONTROLLO. LA CORTE DEI CONTI GIUDICA SE STESSA

di Pelino Santoro, Presidente on. della Corte dei conti

## 1. La tutela progressiva contro gli atti di controllo

Tutto incominciò quando la Consulta<sup>1</sup> aveva sfatato il mito della insindacabilità degli atti di controllo, riconoscendo che non “ non può essere esclusa la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost., restando, in discussione, non già l’an, ma soltanto il *quomodo* di tale tutela”.

L’apertura era finalizzata a salvaguardare l’esito del controllo previsto dall’art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012<sup>2</sup>, censurandolo limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni.

Il secondo tassello si ebbe con la coeva pronuncia della stessa Consulta<sup>3</sup> che, sul piano teorico, segnò il passaggio dal controllo collaborativo a un controllo cogente, ponendo le basi per la definizione di un controllo ad esito dicotomico suscettibile di tutela giurisdizionale in quanto lesivo degli interessi degli enti controllati.

L’indicazione della Consulta si adattava al trend legislativo segnato dal medesimo D.L. n. 174/2012 che nel sistemare i nuovi controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, aveva espressamente disposto, introducendo

---

<sup>1</sup> C. Cost. 6 marzo 2014, n. 39. M. SALVAGO, I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*; P. Santoro, Costituzionalità della legge approvativa dei bilanci regionali e controllo degli equilibri finanziari, in *Riv. C. conti* 2014, 1, 564.

<sup>2</sup> Il comma sette disciplina l’esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l’«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». La Corte, escludendo il carattere non collaborativo del controllo, ha riconosciuto che le norme censurate non sono lesive dell’autonomia regionale e provinciale, perché non determinano misure repressive e sanzionatorie sugli enti controllati, rimettendo alle amministrazioni controllate l’adozione delle misure correttive in esito alle eventuali situazioni critiche della gestione rilevate dalle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 6, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012).

<sup>3</sup> C. cost., 14 marzo 2014, n. 40, P. SANTORO, Il controllo cogente sugli equilibri di bilancio delle autonomie locali, in *Giust.amm.it*, n. 4/2014; . B. CARAVITA ed E. JORIO, La Corte costituzionale e l’attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014), in *Federalismi.it*;

(art. 3) l'art. 243-quater TUEL, in base a cui la delibera di approvazione o di diniego del piano pluriennale adottato dagli enti strutturalmente deficitario in esito all'apposita e istruttoria condotta dalla Commissione (centrale) per la stabilità finanziaria degli enti locali può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione<sup>4</sup>.

A questa formula si sono poi richiamate successive disposizioni che hanno esteso la procedura di ricorso ad altre ipotesi tipizzate<sup>5</sup>.

Gli interventi normativi, episodici ma correlati, sono stati assunti a sistema dal nuovo codice di giustizia contabile approvato con D.lgs n. 175/2016 che, all'art. 11, elenca i ricorsi attribuiti alla Sezione riunita in speciale composizione, nelle materie di contabilità pubblica, con una formula aperta e non tassativa, che, oltre a indicare (lett. c) i casi d'impugnazione conseguenti a deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, contiene un generico rinvio (letta f) alle altre materie, attribuite per legge.

Prima ancora della ricognizione consolidante del c.g.c. le Sezioni riunite della Corte si erano espresse nel senso che:

a) con le nuove disposizioni si è inteso ripercorrere la giurisdizione esclusiva riconducibile all'art. 103 Cost, nel senso di ricomprendervi anzitutto ogni deliberazione delle Sezioni di controllo che, in quanto resa da un organo magistratuale e nell'ambito di una funzione di garanzia voluta dalla Costituzione, non sono certamente qualificabili come meri atti amministrativi, ma esprimono un potere di controllo sulle pubbliche finanze (in tutte le forme in cui il legislatore ritenga di doverlo configurare) e che solo nell'ambito della giurisdizione contabile, con le regole previste dall'ordinamento, possono subire un qualche

---

<sup>4</sup> Le medesime Sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter TUEL.

<sup>5</sup> Nell'ordine: 1) art. 1, comma 169, L. 24 dicembre 2012 n. 228, che introduce analogo ricorso contro le decisioni dell'ISTAT riguardanti l'inclusione di enti e organismi pubblici nel conto economico delle amministrazioni; 2) ricorso avverso le certificazioni di attendibilità rese dalle Sezioni regionali sui contratti aziendali delle fondazioni lirico-sinfoniche (art. 11, comma 19, D.L. n. 91/2013 conv. L. n. 112/2013); 3) ricorso contro le delibere delle Sezioni regionali sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari delle Regioni (art. 1, comma 12, D.L. n. 174/2012 come integrato dall'art. 33, D.L. n. 91/2014 conv. L. n. 116/2014)

sindacato<sup>6</sup>;

b) il d.l. n. 174 del 2012 – sebbene richiami la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., con particolare riferimento a diverse specifiche fattispecie (l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario degli enti locali deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo, nonché i provvedimenti di ammissione ai Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243 ter), risulta espressivo di un disegno normativo sistematico che, in tema di contabilità pubblica, riconosce la giurisdizione piena ed esclusiva della Corte dei conti, esprimendo, con le richiamate disposizioni, non una mera interpositio legislatoris, bensì un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria all'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che costituisce norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari definito oggi espressamente in Costituzione<sup>7</sup>;

c) l'esito del controllo è giustiziabile innanzi alle S.R, quale giudice naturale delle controversie in materia di contabilità pubblica<sup>8</sup>.

Si è quindi man mano riconosciuta l'ammissibilità di un ricorso anche contro delibere di controllo non legislativamente previste, quali quelle in materia di dissesto<sup>9</sup> o di elusione del patto di stabilità<sup>10</sup> e le delibere meramente accertative di disequilibri dei bilanci<sup>11</sup>, riconoscendo, in via di principio, la potenziale impugnabilità, del provvedimento con il quale la Sezione regionale di controllo, nel decidere sulla correttezza o meno dei documenti contabili dell'ente locale, assuma una determinazione che comporta dirette e concrete misure negative a carico dell'interessato<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> S.R., 11 ottobre 2013, n. 5, in Riv. C. conti, 2013, 5, 278.

<sup>7</sup> S. R., 12 giugno 2013, n. 2, in Riv. C. conti, 2013, 3, 301, evidenzia, tra l'altro, che "le materie di contabilità pubblica possono oggi correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto avviene per i cosiddetti blocchi di materie riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, consacrata da specifiche disposizioni normative".

<sup>8</sup> S.R., 10 luglio 2014, n. 25, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), e 4 dicembre 2014, n. 54, in Riv. C. conti, 2014, 5, 19; S.R. 13 novembre 2014 n. 46, ivi 2015, 5, 193, aveva anticipato interpretativamente la propria cognizione sui gravami in materia di rendicontazione dei gruppi consiliari.

<sup>9</sup> S. R., 22 ottobre 2014, n. 37, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). S. GAMBARDELLA, Sulla giustiziabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti da cui scaturisce per l'ente locale l'obbligo di dichiarare il dissesto, in [www.contabilita.pubblica.it](http://www.contabilita.pubblica.it); P. DELLA VENTURA, I confini della giurisdizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione, in Riv. C. conti 2015, 3, 604.

<sup>10</sup> S.R., 30 luglio 2014, n. 28, in Riv. C. conti, 2015 4, 3, 251.

<sup>11</sup> S.R., 28 luglio 2014, n. 27, in Riv. C. conti, 2014, 3, 235.

<sup>12</sup> S.R. 4 novembre 2013, n. 6, in Riv. C. conti 2013, 5, 290. Da ultimo è stato introitato, ma dichiarato tardivo,

La Corte regolatrice, per parte sua, ha dato atto che la giurisdizione contabile deve intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti attualmente esercita sulla gestione finanziaria degli enti locali, ricompresi nella nozione di "finanza pubblica allargata", se ed in quanto gli atti in cui tale controllo si esplica siano assoggettabili al sindacato giurisdizionale<sup>13</sup>; la Suprema Corte ricorda che la Corte costituzionale<sup>14</sup> aveva chiarito che il sistema di controllo successivo di gestione, affidato alla Corte dei conti, non sottrae i relativi atti di esercizio alla verifica giurisdizionale della loro legittimità, da un lato, in riferimento alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività riconducibile al potere attribuito alla Corte dei conti, dall'altro, in riferimento alle condizioni cui la norma di previsione subordina la stessa attribuzione.

L'art. 11, lett. e) del c.g.c. fornisce, come già accennato, una base normativa alla espansione della nuova attribuzione giurisdizionale ad altre delibere delle Sezioni regionali di controllo non espressamente richiamate, realizzata in via interpretativa dalle stese Sezioni riunite, che avevano già ritenuta giustiziabile, interdittiva o non, qualsiasi delibera di controllo di provenienza dalle Sezioni regionali<sup>15</sup>.

La formula adottata ha carattere aperto, riguardando i ricorsi nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni

---

un ricorso, proposto da un sindaco commissariato contro la delibera della Sezione del controllo che si era imitata ad accertare i presupposti per l'applicazione della sanzione pecuniaria per mancata pubblicazione della relazione di fine mandato, disponendo a carico degli organi comunali "di applicare "la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011 (S.R., 8 ottobre 2019, n. 28, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it))

<sup>13</sup> Cass., S. U, 13 marzo 2014, n. 5805, in Riv. C. conti 2015, 1, 335, che riconosce l'estensione del ricorso ex art. 243 bis TUE anche alle deliberazioni di dissesto, pur se testualmente riferito solo all'impugnazione delle delibere di approvazione o diniego del piano oltre che ai ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione, alle delibere sul dissesto, apparendo del tutto irragionevole non far rientrare, per palese identità di ratio, anche provvedimenti quali quelli che - neghino in radice ingresso alla possibilità dell'ente locale di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario e diano precedenza al procedimento volto alla dichiarazione di dissesto, restando ferma, ovviamente, la giurisdizione del giudice amministrativo quanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio, che sotto nessun profilo potrebbe essere fatto rientrare nella sfera giurisdizionale della Corte dei conti.

<sup>14</sup> C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in Riv. C. conti 1997, 6, 282, secondo cui l'esercizio del potere di controllo, strettamente correlato all'azione amministrativa, ne condivide l'assoggettamento al vaglio giurisdizionale secondo i consueti canoni di riparto tra giudice ordinario ed amministrativo. G. D'AURIA, Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali, in Foro it. 1998, I, 1766. Ciascun ente vanta un diritto soggettivo a non essere compreso nella sfera giuridica della disciplina della l. n. 259/1959, giustiziabile innanzi al g.o. (Cass. S.U., 9 agosto 1996, n. 7327, in Dir. aut. 1997, 359).

<sup>15</sup> S.R., 1 agosto 2017, n. 16, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) e 18 dicembre 2015, n. 68, in Riv. C. conti, 2015, 5, p. 237. P. SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, Napoli 2018, 717; G. COLOMBINI, La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive, in Riv. C. conti, 2017, 1, 739.

delle sezioni regionali di controllo e indubbiamente realizza quella *interpositio*, auspicata<sup>16</sup> per chiarire la portata delle disposizioni espressamente attributive della nuova funzione.

Si passa in tal modo da un criterio di tipizzazione (*nominatim*) a una clausola generale aperta, seppure col duplice riferimento, soggettivo e oggettivo, all'organo deliberante territorialmente definito e all'oggetto della controversia inerente ad una questione/materia di contabilità pubblica.

La soluzione legislativa, ispirata preminentemente a una ratio garantistica, è stata accolta favorevolmente dalla dottrina e dalla stessa magistratura del controllo, che vi ha letto una definitiva saldatura tra le sue storiche funzioni di rilievo costituzionale (art. 100 e 103), e quindi una complessiva valorizzazione del suo ruolo di garante imparziale della finanza pubblica.

Tale approccio, tuttavia, merita una verifica, oltre che sul piano storico, su quello prospettico, poiché la vis espansiva, esasperatamente applicata ad atti preordinati a dare certezza (delibera di parifica), potrebbero minarne in radice quell'attendibilità che le tavole fondanti dell'Istituzionale di controllo hanno inteso garantire, con la neutralità e indipendenza, in altre parole con dei riti paragiurisdizionali.

Occorre allora mantenere distinta la sfera dei ricorsi introdotti *ex lege*, sui quali si può discutere in termini teorici e di astratta coerenza, da quelli, introdotti in via interpretativa, con riferimento ad atti deliberativi formalmente di controllo, ma inseriti in un procedimento, non già amministrativo, ma sostanzialmente legislativo, con evidente riferimento alla parificazione del rendiconto generale annuale.

La prospettiva di una giurisdizione esclusiva in materia di contabilità che vede nella Corte dei Conti il suo "giudice naturale", riferita all'area di operatività dei nuovi controlli, seppure giustificata dalla indefettibilità di tutela delle situazioni soggettive contrapposte<sup>17</sup>, non può automaticamente estendersi "per contagio" ad un istituto tipico, quale è storicamente la parifica del rendiconto generale dello Stato, la cui disciplina si è intesa estendere al rendiconto generale

---

<sup>16</sup> GAMBARDELLA. op. cit.; G. COLOMBINI, op. cit.

<sup>17</sup> A. CAROSI, Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionale e comunitarie, in Riv. C. conti 2015, 3, 577.

della Regione, modellandolo sulla esperienza del "giudizio", già peraltro adottato per le regioni a statuto speciale.

Resta pacifico, d'altra parte, che il richiamo, anche per la parificazione dei rendiconti regionali, alle "formalità della giurisdizione contenziosa" non fa che confermare, da un lato, la sostanziale natura di controllo della relativa attività e, dall'altro, la volontà di rendere intangibili, con l'efficacia del giudicato, le risultanze del rendiconto generale, sottoposte all'approvazione del Consiglio regionale<sup>18</sup>.

## **2. La posizione costituzionale della Corte dei conti nell'esercizio del controllo**

Prima di affrontare la tematica complessiva della giustiziabilità degli atti controllo, è bene ricordare alcuni punti fondanti scolpiti dal giudice delle leggi .

All'indomani della riforma del 1994, l'istituzione di controllo è stata configurata come organo posto al servizio dello Stato-comunità e non già dello Stato-apparato, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico allargato e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità<sup>19</sup>.

La Corte dei Conti è configurata come una magistratura, non solo nell'esercizio della funzione di giurisdizione speciale (art. 103 Cost.), ma anche nell'esercizio della funzione di controllo, in quanto, a prescindere dalle tipologie, le sue pronunce devono esprimere, oltre che un giudizio (*ius dicere*) laddove è consentito (controllo preventivo), la certezza e la veridicità dei risultati finanziari verificati, in conseguenza della indipendenza che il carattere magistratuale assicura<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sez. Aut., 27 maggio 2013, n. 9, in Riv. C. conti 2013, 3, 45; S.R. 14 giugno 2013, n. 7/contr, ivi 3. che ribadiscono che l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative essendo teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso..

E' appena il caso di sottolineare che per il giudizio di parificazione è fatto rinvio agli artt.39, 40 e 41 del T.U12 luglio 1934,n. 1214, senza alcun richiamo all'art. 243-quater che rappresenta quanto a forma e termini il riferimento costante di tutti gli altri ricorsi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

<sup>19</sup> C. Cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in Riv. C. conti 1995, 1, 355, 14 giugno 1995, n. 244, ivi, 3, 169, 6 luglio 2006, n. 267, ivi 2006, 6, 276.

<sup>20</sup>M. DOGLIANI, La Corte dei conti, garanzia costituzionale della verità dello stato della spesa pubblica, in Scritti per i 150 anni della Corte dei conti, a cura di Sfrecola, Roma, 2013, 33, secondo cui La Corte è un Magistrato perché le sue affermazioni, in conseguenza della indipendenza che il carattere magistratuale le assicura, devono essere ed essere percepite come vere. Per una ricostruzione storia delle funzioni di controllo, U.ALLEGRETTI, Controllo

La natura unitaria delle funzioni, svolte in modo diffuso e in prossimità delle realtà locali, non solo conferisce autorevolezza e sostegno al suo intervento ma consente anche di acquisire, valutare ed apprezzare tutti gli interessi in gioco, contribuendo così a garantire che il nuovo sistema dei rapporti funzionali e finanziari tra le diverse componenti della Repubblica si svolga in modo equo assicurando l'equilibrio economico e finanziario<sup>21</sup>.

Più volte è stata qualificata come magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato ordinamento<sup>22</sup>.

Punto di arrivo della lunga marcia di valorizzazione della funzione di controllo in termini paragiurisdizionali è il definitivo riconoscimento<sup>23</sup> della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità anche in sede di controllo sulla gestione, anche perché la sottoposizione delle delibere di controllo alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione determina un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibili al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile.

### **3. Della (in)sindacabilità degli atti di controllo (uno sguardo al passato)**

---

finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali, in AIC n. 1/2013.

<sup>21</sup> P. ed E. SANTORO, Manuale di contabilità e finanza pubblica, Santarcangelo 2018, 709

<sup>22</sup> C. Cost. 5 aprile 2013, n. 60, in Riv. C. conti 2013, 1, 365, 7 giugno 2007 n. 179, ivi 2007, 3, 260, 20 giugno 2012, n. 198, ivi, 202, 3, 450, 9 febbraio 2011 n. 237, in Giur. cost. 2011 n. 519. CAMELI R., La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella "Repubblica delle autonomie", tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale, in Foro amm. 2007, 205; D'AURIA G., Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali, in Foro it. 2008, I, 90.

<sup>23</sup> C. cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in Riv. C. conti 2019 1, 2012, con nota di C. FORTE e M. PIERONI, Prime osservazioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 18 del 2019. P. SANTORO, L'accesso alla giustizia costituzionale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in materia di equilibri finanzia, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 26 febbraio 2019. Nella stessa linea, C. cost., 6 giugno 2019, n. 138, in Riv. C. conti 2019, 3, 259, su questione proposta dalle Sezioni riunite del Trentino-Alto Adige, in Riv. C. conti 2019, 3, 259, con nota di A. Luberti; C. cost. 19 giugno 2019 e 19 giugno 2019, n. 146, su questione sollevata dalla Sezione di controllo della Campania, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it),

La problematica della sindacabilità degli atti controllo della Corte dei conti, preventivi e successivi, che per il passato ha interessato dottrina e giurisprudenza era stato definitivamente superato in ragione sia della estraneità della Corte dei conti all'apparato amministrativo sia della posizione di indipendenza e di imparzialità della Istituzione<sup>24</sup>; erano stati invece ritenuti sindacabili le determinazioni preliminari e prodromiche, strumentali al controllo sulla gestione<sup>25</sup>.

La ratio dell'insindacabilità era fondata sul fatto che gli atti di espressione della funzione di controllo non erano immediatamente lesivi di posizioni soggettive, non avevano natura di provvedimenti amministrativi e conseguentemente, non erano autonomamente impugnabili<sup>26</sup>.

Prevaleva al c.d. teoria di Sandulli<sup>27</sup>, fondata sul carattere neutrale e disinteressato del potere esercitato dalla Corte dei conti in sede di controllo, accolta dalle Sezioni unite della Cassazione con una decisione che aveva definitivamente cristallizzato il principio di diritto secondo cui "gli atti di controllo della Corte dei conti sono sottratti al sindacato giurisdizionale" ammesso dall'art. 113 Cost. contro gli atti della pubblica amministrazione, trattandosi di "funzione imparziale", svincolata dall'indirizzo politico ed amministrativo del governo, proveniente da un organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> TAR Lazio, sez. I, 25 marzo 1986, n. 484, in *Foro amm.* 1986, p. 2818; Cons. St., sez. IV, 12 marzo 1986, n. 303, in *Foro amm.* 1995, 6, 825, 8 ottobre 1996, n. 1089, ivi 1996, 2850, 20 maggio 1996, n. 636, ivi 1996, 1483 e 23 novembre 2000, n. 6241, ivi 2000, 3574.

<sup>25</sup> Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro amm.* 1999, 2365; Cass., S.U., 10 giugno 1998, n. 5762, in *Riv. C. conti* 1998, 3, 288 e 9 agosto 1996, n. 7327, ivi 1996, 4, 253.

<sup>26</sup> Cons. St., Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053, in *Dir. prat. amm.* 10, 207; Cass., 23 novembre 1974, n. 3806, in *Foro it.* 12007, I, 2484, F. FRACCHIA, La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consultazione e di certificazione, in *Riv. C. Conti* 2013, 5, 712; A.L. TARASCO, Insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti, nota a Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2012, n. 1618, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 43; A. BALDANZA, Le funzioni di controllo della Corte dei conti, in Tenore, *La nuova Corte dei conti*, Milano, 1059 Sulla insindacabilità degli atti di controllo preventivo, P. SANTORO, I nuovi parametri del controllo di legittimità sugli atti e sulle gestioni pubbliche, *Riv. C. conti*, 2003, 3, 356.

<sup>27</sup> A.M. SANDULLI, Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200; *id.*, Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale, in *Giur. it.*, 1972, III, 465.

<sup>28</sup> Cass., S.U., 8 ottobre 1979, n. 5186, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1913; *id.*, in *Giust. civ.*, 1975, I, 784, con nota di L. GIAMPAOLINO, In tema di impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti; in Cons. St. 1975, II, 2016 con nota di A. MASCIA, Atti di controllo della Corte dei conti e legitimitatio ad causam; Una pronuncia decisione che aveva ritenuto impugnabile il diniego di visto da parte della magistratura contabile nei confronti di un atto amministrativo, che non fosse stato seguito da adesione da parte dell'Amministrazione, ma di mera comunicazione all'interessato Cons. St. Sez. IV. 17 giugno 1972, n. n. 501 in *Giur. It.*, 1972, III, I, 464, con nota critica di A.M. SANDULLI, Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale.) era stata cassata (Cass. S.U., 23 novembre 1974, n. 3806, in *Giust. civ.*, 1975, 784), dovendosi considerarsi *jus receptum* il principio di non impugnabilità degli atti con i quali la Corte dei conti rifiuti il visto.



Secondo Sandulli, l'attività di controllo della Corte dei conti si svolge "unicamente in funzione della realizzazione dell'ordinamento giuridico (Stato-ordinamento)" come "funzione esplicata in veste obiettiva e neutrale (e perciò disinteressata) e quindi al di fuori e al di sopra di qualsiasi specifico interesse pubblico"; una tesi tutto sommato non nuova, che era stata già espressa dalla giurisprudenza amministrativa, in epoca precostituzionale<sup>29</sup>; da qui la rilevanza costituzionale" delle funzioni di controllo della Corte che è "garante della legalità nell'esercizio della attività della pubblica amministrazione al servizio dell'ordinamento giuridico in sé e per sé e/o della comunità unitariamente intesa<sup>30</sup>.

Quanto agli atti di controllo sulla gestione, la giurisprudenza aveva escluso, in via di principio l'autonoma impugnabilità degli atti che si traducevano in relazioni o referti meramente informativi in quanto tale tipologia di atti sono connotati dall'assenza di lesività immediata essendo preordinati ex lege a stimolare meri processi di autocorrezione degli Enti controllati attraverso l'attivazione di poteri di indirizzo politico e regolazione delle Assemblee elettive destinatarie del referto di controllo<sup>31</sup>; era stato sottolineato il carattere inautonomo dell'atto di controllo che assume natura collaborativa e, per definizione, non è idoneo a produrre effetti lesivi immediati e diretti sulle situazioni soggettive dei terzi che possono essere pregiudicati solo in via indiretta e mediata laddove il Parlamento e il Ministero vigilante adottassero eventuali misure correttive.

Era peraltro pacifica l'impugnabilità degli atti interlocutori o soprassessori adottati dall'autorità di controllo per la carenza di un interesse a

---

G. CORREALE, Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, I, 859; F. PASQUALUCCI, Controllo esterno e sindacato giurisdizionale, in Foro amm., 1973, II, 117. Per una ricostruzione sistematica e parallela, P. FAVA, L'impugnazione degli atti di controllo. Gli orientamenti della giurisprudenza e le relative giustificazioni di teoria generale, in Rass. Avv. Stato 2010, 293.

<sup>29</sup> Cons. Stato, 30 gennaio 1903, in Foro it., 1903, III, 17, secondo cui La Corte dei conti appartiene all'ordine costituzionale e per taluni aspetti all'ordine giudiziario, ma in nessun caso rientra nell'orbita del potere esecutivo e nel novero degli organi amministrativi, non dovendo rispondere dei propri atti ad altra autorità che al Parlamento per quanto riguarda l'adempimento del mandato parlamentare, e non avendo sopra di sé che la corte di cassazione in quanto possano i suoi giudicati esorbitare dai confini della sua giurisdizione speciale.

<sup>30</sup> A.M. SANDULLI, La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale, in AA.VV., La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica, Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979, Napoli, 1979, 27..

<sup>31</sup> TAR Lazio, sez. I, 3 aprile 1998, n. 1212, in Foro it., 1998, III, 396.

ricorrere attuale e concreto in considerazione dell'assenza di una lesione immediata e diretta<sup>32</sup>, come pure delle relazioni dei servizi di controllo interno che producono esclusivamente effetti limitati all'ordinamento interno dell'amministrazione<sup>33</sup>.

Si registrava tuttavia una propensione ad ammettere un sindacato giurisdizionale contro le forme del c.d. controllo-tutela nei confronti della amministrazioni autonome, nel presupposto di una contrapposizione istituzionale<sup>34</sup>

Quello schema è oggi saltato per mano del legislatore e con l'ausilio della stessa magistratura del controllo, che si è affrettata a darne un'interpretazione la più lata possibile, quasi a voler occupare gli spazi virtuali contendibili dal giudice amministrativo nel sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni regionali di controllo<sup>35</sup>.

Persino l'interesse al ricorso, la cui lesione concreta e attuale è presupposto legittimante, viene esteso agli interessi riflessi di terzi<sup>36</sup>; allo stesso tempo si riconosce, in via di principio, che tutte le deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali di controllo, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 148 bis Tuel, tendono necessariamente ad assumere carattere di definitività giuridica, trattandosi di pronunce emesse da un Organo magistratuale che opera in posizione di terzietà ed indipendenza al servizio dello Stato-ordinamento e che, essendo ancorate a specifici parametri legali, acquistano carattere di certezza ai fini dell'individuazione delle illegittimità ed irregolarità da esse riscontrate per effetto dello scostamento da specifiche disposizioni normative<sup>37</sup>

### **3. Riflessioni di sistema sulla contiguità tra controllo e**

---

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 1990, n. 502, in Foro amm., 1990, 1465 e 19 giugno 2008, n. 3053, *ivi*, 2008, 1820.

<sup>33</sup> D. ACANFORA, Profili del controllo interno nella P.A., in Riv. C. conti, 1995, V, 189.

<sup>34</sup> V. ONIDA, Nuove domande do i controllo e nuove forme di controllo, Relazione al Relazione al Convegno di Milano, Dic. 1992, su Sistema dei controlli e riforma della Costituzione, atti, 1995, 59.

<sup>35</sup> Si riconosce, in via di principio, che la nuova speciale tipologia di ricorso non costituisce un gravame avverso una sentenza di un giudice, ma la sola istanza con la quale sia possibile attivare un sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio del potere di controllo e comunque su quelle emanate nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali. S. R., 12 giugno 2013, n. 2, cit. 11 luglio 2013 n. 3, in Riv. C. conti 2013, 5, 258 e 17 aprile 2014, n. 11, in [www.vcorteconti.it](http://www.vcorteconti.it).

<sup>36</sup> S.R., 22 maggio 2019, n. 16, in Riv. C. conti 2019, 3, 179 e 29 luglio 2019 n. 25, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>37</sup> S.R., 20 febbraio 2018, n. 7, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

## giurisdizione

Il rapporto tra controllo e giurisdizione e la primazia dell'una o dell'altra funzione è sempre stato un problema che ha assillato legislatore, dottrina<sup>38</sup> e operatori.

Si va dal vanto della peculiarità e unicità del sistema nazionale, al timore di un maggior rischio di esposizione alla responsabilità erariale, ai tentativi di soppressione della giurisdizione contabile con la confluenza in quella ordinaria, fino alla esaltazione del raccordo tra le due funzioni quale cerniera nel sistema di garanzie per la corretta gestione dei mezzi della collettività e dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico<sup>39</sup>.

La Corte costituzionale, all'indomani della riforma del 1994, aveva osservato come la cointestazione costituzionale alla Corte dei conti della funzione di controllo ponesse delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo della organizzazione interna all'organo (in quanto postula una rigorosa separazione tra le sezioni giurisdizionali e quelle di controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione che consiste in un'attività essenzialmente collaborativa dalla quale non può derivare alcuna sanzione nel senso proprio del termine<sup>40</sup>; la stessa Corte aveva poi riconosciuto che nel nuovo assetto costituzionale dei controlli sulla finanza locale, si era reso più forte il collegamento tra controlli interni e giurisdizione di responsabilità essendo previsto, tra l'altro, l'obbligo di denuncia dei revisori degli enti locali<sup>41</sup>; ancora di recente è stato ribadito che a fronte delle relazioni delle Sezioni di controllo, che evidenziano fatti ed atti produttivi di danni erariali, la Procura deve promuovere l'azione di responsabilità avviando la fase preliminare anteriore all'atto di citazione, in contraddittorio con il presunto responsabile, e in questa fase acquisire fatti e documenti, con istruttoria autonoma, anche presso la stessa

---

<sup>38</sup> G. CORSO, *Il controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, Relazione al Convegno di Milano, Dic. 1992, atti, 1995, 145.

<sup>39</sup> Da ultimo, Introduzione del Pres. A. BUSCEMA al Convegno di Torino del 1° ottobre 2019 su *La corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro*. M. SINOPOLI, *Corte dei conti*, in N.ssmo. D.I, IV, 930.

<sup>40</sup> C. cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *Giur. Cost.*, 1995, 270, con commento di M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei Conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, ivi 321. M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti". in *Riv. C. conti* 2016, 5, 188.

<sup>41</sup> C. cost., 13 luglio 2007, n. 285, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, 2033.

Sezione di controllo nonché presso l'Amministrazione coinvolta<sup>42</sup>.

La Corte regolatrice, per parte sua, pur riconoscendo la diversità strutturale e finalistica delle due funzioni<sup>43</sup>, ha ammesso che, sebbene le due funzioni fossero del tutto autonome, la funzione di controllo potesse assumere valore strumentale rispetto alla seconda, fornendo utili elementi di impulso al suo esercizio<sup>44</sup>, fermo restando che nella sindacabilità della scelte discrezionali, non possono esser confusi i rispettivi piani di osservazione e i relativi parametri di valutazione<sup>45</sup>; nemmeno potrebbe ipotizzarsi una violazione della garanzia costituzionale del giudice naturale preconstituito per legge (art. 25 Cost.), in ragione della relativa composizione<sup>46</sup>, né la violazione del principio del doppio grado di giudizio che non è costituzionalmente garantito<sup>47</sup>.

I recenti provvedimenti normativi, dettati dall'esigenza di un più forte meccanismo di controllo sugli equilibri di finanza pubblica, hanno incrinato quell'ideale linea di separazione poiché il carattere correttivo/collaborativo del controllo sulla gestione è divenuto più stringente attraverso meccanismi sanzionatori applicabili nella sede giurisdizionale<sup>48</sup> e purtuttavia le due funzioni non interferiscono tra loro stante l'assoluta autonomia dei giudizi<sup>49</sup>.

La stessa Suprema Corte, peraltro, proprio con riferimento ai nuovi controlli, non ha mancato di sottolineare che anche in presenza di un rapporto di controllo fortemente collaborativo, finalizzato a stimolare processi di autocorrezione in vista del conseguimento degli scopi comuni di pubblico interesse, l'esercizio di tale potere, strettamente correlato all'azione amministrativa, ne condivide l'assoggettamento al vaglio giurisdizionale secondo i consueti canoni di riparto tra giudice ordinario ed amministrativo<sup>50</sup>.

---

<sup>42</sup> C. cost., 19 novembre 2015, n. 235, in Riv. C. conti, 2015, 5, 431.

<sup>43</sup> Cass., S. U., 19 luglio 1999, n. 461, in Riv. C. conti, 1999, 4, 224.

<sup>44</sup> Cass. S.U. 9 dicembre 1986, n. 7291, in Riv. C. conti, 1986, 910.

<sup>45</sup> Cass., S.U., 29 settembre 2003, n. 14488, in Riv. C. conti, 2003, 6, 213 e 28 marzo 2006, n. 7024, in Foro amm. C.d.S., 2006, 1744.

<sup>46</sup> Cass., S.U., 18 maggio 2017, n. 12516, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), secondo cui si appalesa sufficiente la fissazione di una periodica calendarizzazione a data fissa delle udienze delle Sezioni riunite in speciale composizione e dei criteri oggettivi e predeterminati per l'individuazione dei componenti di un collegio giudicante,

<sup>47</sup> Cass. S.U., 18 maggio 2014 n. 12496, in Riv. C. conti 2014, 3, 503 e 24 ottobre 2014, n. 22610, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it); C. Cost., 28 ottobre 2014, n. 243, in Foro It., 2015, 2, 1, 359.

<sup>48</sup> P. SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, cit. 531

<sup>49</sup> S.R., 12 settembre 2014, n. 33, in Riv. C. conti, 2014, 5, 156, in materia di atti elusivi del patto di stabilità

<sup>50</sup> Cass., S. U, 13 marzo 2014, n. 5805, cit.

L'evoluzione del quadro normativo, quindi, segna oggi una varietà di relazioni tra le due funzioni; dal generico rapporto (teorico) di contiguità e completamento tra controllo e responsabilità, si vanno delineando più concrete relazioni che sono: di forma (parificazione con le forme della giurisdizione), di implementazione (obbligo di denuncia degli organi di controllo), di alternatività (rendiconti amministrativi o conti giudiziali), di integrazione (le sanzioni sono applicate in sede giurisdizionale), di giustiziabilità (ricorsi alle S.R. in composizione speciale).

Il descritto quadro di separatezza/contiguità moderata, come specificato in premessa, è stato oggi travolto dalla previsione normativa della diretta impugnabilità delle deliberazioni assunte nell'esercizio del controllo, nonché di veri e propri atti amministrativi sottratti alla giurisdizione amministrativa; il rapporto di contiguità è divenuto un rapporto di soggezione al sindacato di un giudice speciale sovraordinato.

Che questo sia un bene o un male è ancora tutto da verificare, non potendosi del tutto fugare il dubbio che la speciale posizione costituzionale dell'istituto possa esser minata alla base dalla possibilità di mettere in discussione, a garanzia tuzioristica delle amministrazioni destinatarie e/o di terzi contro interessati<sup>51</sup>, gli atti resi nell'esercizio di funzione di controllo, magistratuale, neutrale, indipendente, finalizzata a fornire certezze giuridiche, in un'ottica di garanzia obiettiva, insensibile agli interessi di parte<sup>52</sup>.

La giustificazione spesso addotta dalla magistratura contabile, che nelle materie di contabilità pubblica non potrebbe esservi altro giudice<sup>53</sup> al di fuori della Corte dei conti e l'estensione illimitata ad atti prima insindacabili e persino

---

<sup>51</sup> E' stata riconosciuta la legittimazione di soggetti terzi interessati a impugnare la delibera di controllo, affermando il principio che "dall'impossibilità che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo possano essere sindacate da un giudice diverso dalla stessa Corte dei conti, discende che deve ammettersi la legittimazione attiva a ricorrere (ma non l'interesse ad agire), avverso un asserito non corretto esercizio della funzione di controllo, anche da parte di tutti quelli che, pur non avendo partecipato al relativo procedimento, dall'esito dello stesso fanno discendere lesioni di situazione giuridiche soggettive di cui sono titolari, se non tali lesioni conseguano a vizi propri dei conseguenziali atti dell'autorità amministrativa (S.R. 19 marzo 2019, n. 8, in Riv. C. conti 2019, 2, 18); in particolare è stato riconosciuto l'interesse ad agire di società qualificabile "a controllo pubblico (S.R.22 maggio 2019, n. 16, ivi 3, 179, 4 luglio 2019 n. 17 e 29 luglio 2019 n. 25, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it))

<sup>52</sup> N. MASTROPASQUA, op. cit., ha sottolineato come anche dai nuovi controlli emergesse che l'azione della Corte dei conti è intesa ad attuare il diritto oggettivo senza alcuna intermediazione e angolazione di diritto soggettivo o interesse legittimo.

<sup>53</sup> S. PILATO, I giudizi innanzi alle SS.RR, in Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile, a cura di Schlitzer e Mirabella, Napoli, 2018, 858.

ad atti adottati con le formalità della giurisdizione, potrebbe esser vista in chiave di autodichia, come una sorta di giurisdizione (oggettivamente) domestica<sup>54</sup>, essendo innegabile che nei ricorsi alle Sezioni riunite in speciale costituzione (escludendo gli atti dell'ISTAT), la Corte "giudica se stessa" sulle modalità e nel merito dell'esercizio della funzione gemella di cui è costituzionalmente intestataria; pur considerando che l'autodichia è una prerogativa degli organi di vertici dello Stato<sup>55</sup>, seppure appaia coerente con la posizione costituzionale di indipendenza preservare l'esercizio della funzione dalla ingerenza di altro giudice, non pare una buona ragione prefigurare una sovraordinazione interna che riconosca un sindacato di secondo grado, persino al di fuori di un'attribuzione per legge.

E' stato autorevolmente ricordato<sup>56</sup> come il richiamo della recente direttiva europea sui requisiti di bilancio la (U.E.2011/85/UE dell'8/112011) ad un *audit* indipendente sta a significare che l'affidabilità delle esposizioni finanziario-contabili non può essere custodita dalla *moral suasion* del controllo sulla gestione, che presuppone una volontà adesiva del controllato per esplicitare i propri positivi effetti bensì dall'accertamento del rispetto delle regole da parte di un organo esterno indipendente che assuma una valenza "certativa" intrinseca, non subordinata alla disponibilità di chi subisce il sindacato ad accettarne le risultanze e i suggerimenti.

Quanto ai dubbi sulla violazione del principio di neutralità del Giudice a composizione speciale, per effetto dell'inserimento nei Collegi giudicanti di una quota di magistrati assegnati alle Sezioni di controllo che priverebbero i Collegi delle garanzie di terzietà ed imparzialità in quanto estranei normalmente alla funzione giudicante, è stato eccepito, come argomento di manifesta

---

<sup>54</sup> E' appena il caso di ricordare, anche se impropriamente, che la giurisdizione domestica sulle controversie di pubblico impiego del personale dipendente (art. 59 R.D. n. 1038/1933), è cessata per abrogazione legislativa (art. 12 L. 425/1984, dopo che la Corte costituzionale aveva respinto la questione di costituzionalità, osservando, tra l'altro, che una eventuale coincidenza di funzioni (amministrative e giudicanti) poteva risolversi con gli istituti dell'astensione e ricasazione (C. cost. 11 giugno 1975 n. 135, in Giur. cost. 1973, 1984).

<sup>55</sup> Recentemente C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262 (per il Senato) e 30 luglio 2018, n. 169 (per la Presidenza della Repubblica).

<sup>56</sup> A. CAROSI, Il principio di trasparenza nei conti pubblici, in AIC, n. 3/2018, che peraltro richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 101/218, che – pur affermando l'intangibilità da parte del legislatore nazionale dell'avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato – ha precisato che le risultanze di bilancio, da cui prende le mosse "la disponibilità legale" di tali risorse, devono essere verificate da «puntuali controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi».

infondatezza, che la Corte dei conti ricopre il ruolo di «Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche» nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate, quale magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e degli interessi generali della finanza pubblica coinvolti<sup>57</sup>.

#### **4. La giustiziabilità del giudizio di parificazione (a livello regionale).**

Come accennato in premessa, l'impugnabilità della delibera di parifica dei rendiconti delle regioni ordinarie e a statuto speciale è stata affermata positivamente, sulla base di un altalenante<sup>58</sup> percorso interpretativo, ma senza una base normativa certa.

La particolarità della procedura merita una riflessione particolare, poiché, a parte gli aspetti teorici, la riconosciuta giustiziabilità, alla stregua di un comune pronunciamento di controllo, potrebbe essere foriera di inimmaginabili ricadute, oltre che di un contenzioso di bandiera (salva immagine), sulla stessa posizione dell'organo magistratuale deliberante e soprattutto sulla sua potenziale legittimazione a fungere da giudice a quo, una volta che le sue pronunce hanno perso le caratteristiche di certezza e definitività<sup>59</sup>.

In una prima apertura<sup>60</sup> all'ammissibilità del ricorso contro la delibera di parificazione, le Sezioni riunite hanno ritenuto che "il riconoscimento di parifica, pur nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione ed esercitate con l'approvazione del rendiconto con legge all'esito del giudizio di parifica, appare pienamente coerente al sistema vigente in cui trova fondamento una giurisdizione esclusiva della stessa Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno

---

<sup>57</sup> S.R. 17 aprile 2018 n. 16, in Riv. C. conti 1, 257.

<sup>58</sup> Sia consentito il rinvio a P. ed E. SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, Napoli, 2016, 721.

<sup>59</sup> Per la tematica specifica si rinvia a: P. SANTORO, Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 2 maggio 2018; id. Le due anime del giudizio di parificazione (Atto secondo: i parametri di costituzionalità, la giustiziabilità, la formula), Relazione all'Incontro di studi del Seminario dei controlli, del 7 maggio 2019.

<sup>60</sup> S.R., 3 luglio 2014, n. 27, in Riv. C. conti, 2014, 1, p. 277 e 11 novembre 2014, n. 38, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali, resi dalla Corte”.

Una motivazione, a nostro avviso tautologica, che fa perno sulla premessa, in punto di giurisdizione, di un orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione, ancorata alle materie di contabilità pubblica, ha ampliato la competenza della Corte dei conti a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento, considerato che

la Corte dei conti, per il ruolo rivestito nel sistema, di organo magistratuale specializzato nella materia della contabilità pubblica e del controllo generale sulla finanza pubblica, risulta destinataria, in via esclusiva, di poteri non attribuiti e non attribuibili a nessun altro soggetto, e che, in quanto tali, sono anche insindacabili da altro giudice.

La motivazione sembra peraltro alludere a una sorta di forza attrattiva, dal momento che l'introduzione del giudizio di parificazione nell'ambito di un più generale rafforzamento delle verifiche sulle amministrazioni regionali rende l'istituto complementare alle altre funzioni assegnate alle Sezioni regionali di controllo. L'interesse al ricorso della regione consiste in un esercizio dell'istituto della parifica che realizzi la funzione ausiliaria per cui è preordinato e permane, dunque, fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, approvi con legge il rendiconto regionale<sup>61</sup>.

Non sembra aver peso determinate sul piano motivazionale il richiamo di sostegno alle intervenute pronunce della Consulta e della Cassazione, poiché entrambe rappresentano una mera presa d'atto di situazioni fattuali utili a sostenere, l'una, la legittimazione della Corte dei conti a proporre incidenti di costituzionalità<sup>62</sup>, l'altra, l'opposta natura di atto di controllo, per escluderne la ricorribilità per motivi di giurisdizione<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> La decisione ha ritenuto che non trovando applicazione il termine breve di 30 giorni per il ricorso il ricorso è proponibile finché permanga l'interesse al ricorso che cessa con l'approvazione con legge del rendiconto.

<sup>62</sup> C. cost., 27 aprile 2017, n. 89, in Riv. C. conti 1917, 1, 521. Amplius, G. RIVOSECCHI, La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale, relazione all'incontro di studi del Seminario dei controlli, del 7 maggio 2019, cit.

<sup>63</sup> Cass., S.U., 13 settembre 2016, n. 22645, in Riv. C. conti 2016, 5, 601 e 30 ottobre 2014, n. 23072, in Foro amm. 2015, 24.



Una successiva pronuncia, tuttavia, aveva riconosciuto che non fosse possibile giustificare, attraverso l'interpretazione estensiva dell'art 243 del TUEL, la costruzione di un sistema per il quale una potestà cognitiva stabilita e affidata dalla legge alle Sezioni regionali di controllo della corte dei conti venga traslata, attraverso l'impugnativa, dalla sede del controllo alla sede giurisdizionale al di fuori di una espressa previsione di legge<sup>64</sup>, ed aveva negato la sussistenza di un interesse al ricorso a fronte di una parificazione parziale

In un secondo tempo era sembrato che la linea espansiva fosse rientrata, essendosi ragionevolmente riconosciuto<sup>65</sup>, sia pure in più ampio contesto ragionativo, che la possibilità di gravame riguardasse solo le deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari e non anche quelle sui rendiconti regionali, vale a dire le deliberazioni di parifica delle competenti Sezioni regionali di controllo, anche perché resterebbe incomprensibile che, a differenza della parificazione del rendiconto dello Stato, le pronunce della Sezioni territoriali fossero non definitive, pur essendo preordinate con cadenze predefinite all'approvazione legislativa del rendiconto da parte delle regioni.

Recentemente, però, si è riaffermata la tesi dell'impugnabilità delle delibere di parificazione a livello territoriale, riconoscendo persino l'autonoma legittimazione del p. m. a ricorrere, nell'interesse della legge, sia pure nello specifico e particolare ambito del giudizio di parifica<sup>66</sup>; alla prova dei fatti, tuttavia, la pronuncia ha dovuto riconoscere il sopravvenuto difetto di interesse, per essere intervenuta nel frattempo l'approvazione con legge regionale, che aveva reso inutile il giudizio<sup>67</sup>; la pronuncia, peraltro, ha ritenuto di poter trovare

---

<sup>64</sup> S.R., 11 novembre 2014 n. 38, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>65</sup> Corte conti, S.R., 15 maggio 2015, n.18, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>66</sup> S.R., 15 dicembre 2017, n. 44, in Riv. C. conti 2017, 5, 269. Secondo la Consulta (sent. n. 18/2019, cit.) , i giudizi ad istanza di parete innanzi alle Sezioni riunite in composizione speciale sono caratterizzati dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria e costituiscono l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

<sup>67</sup> Il p.m. ricorrente aveva persino negato la legittimazione della Regione ad approvare il rendiconto, giacché l'approvazione del rendiconto in assenza della propedeutica ed essenziale dichiarazione di regolarità da parte della competente Sezione della Corte dei conti; la Regione, invece aveva eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, sulla scorta della sentenza n. 121 del 1966 della Corte costituzionale, secondo la quale la decisione di parifica è definitiva ed insindacabile. La Sezione ha confermato la giustiziabilità della delibera di parifica, ravvisandone il fondamento sia nel riconoscimento di un collegamento tra la funzione di controllo con quella giurisdizionale sia nella necessità di dover dare rilevanza alla lesività, immediata e concreta, rispetto all'ente territoriale interessato, delle delibere delle Sezioni regionali di controllo.

ulteriore conferma nell'art. 11, comma 6, lett. e), del codice di giustizia contabile, il quale fa riferimento alle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, in quanto la disposizione è da intendersi quale norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale favorevole a un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Altra successiva pronuncia<sup>68</sup> ha affermato il principio che la funzione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, ausiliaria nei confronti delle assemblee legislative, comporta che l'attività di parifica deve essere informata alle norme e ai principi contabili; ogni qualvolta le valutazioni fatte dalla Corte dei conti in sede di controllo si pongono in contrasto con disposizioni di legge, la parifica viene meno al potere-dovere di fornire all'organo legislativo una corretta rappresentazione dei dati contabili e finanziari, cosicché sussiste l'interesse a ricorrere, sub specie dell'interesse all'accertamento del corretto esercizio della funzione di parifica, quando viene contestata la conformità a legge delle verifiche compiute<sup>69</sup>; viene, tuttavia, precisato che le Sezioni riunite non sono chiamate a compiere alcun accertamento valutativo di competenza esclusiva della Sezioni regionali, ma soltanto a verificare se l'accertamento compiuto è conforme alle disposizioni normative vigenti<sup>70</sup>; permane l'interesse al ricorso anche se nelle more sia stato approvato un nuovo disegno di legge di approvazione.

Siamo quindi arrivati al sindacato quasi pieno sotto il profilo della stretta legalità, con il rischio che l'accoglimento, magari per un vizio di forma, allontani nel tempo una valutazione certativa ausiliare, indispensabile per chiudere legislativamente il ciclo gestionale<sup>71</sup>.

Sulla dimensione del sindacato consentito sulle altre tipologie di delibere, si è peraltro affermato che l'oggetto del giudizio innanzi le Sezioni riunite non si

---

<sup>68</sup> S.R., 15 gennaio 2019, n. 1, in Riv. C. conti 2019, 1, 145, che però rigetta il ricorso nel merito, enunciando il principio che l'interesse a ricorrere, qualificandosi come interesse all'accertamento del corretto esercizio della funzione di parifica, si concretizza quando viene contestata la conformità a legge delle verifiche compiute nel procedimento di parifica.

<sup>69</sup> E' precisato che finché la proposta di modifica del rendiconto non è stata ancora approvata, l'interesse ad agire rimane attuale e concreto.

<sup>70</sup> Viene anche precisato che la verifica sulla legittimità delle valutazioni operate in sede di controllo costituisce il nucleo della giustiziabilità di tutte le delibere emesse dalle sezioni regionali di controllo.

<sup>71</sup> La pronuncia di parifica che si interpone tra l'attività di rendicontazione e la legge che approva il conto, ha la funzione precipua di agevolare l'assemblea legislativa nel controllare che l'attività dell'organo esecutivo si sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa (Sez. Auton. 26 marzo 2013, n. 9, cit.).

limita al rilevamento dei vizi della deliberazione impugnata, ma investe l'intero rapporto, trattandosi di giurisdizione piena a carattere non impugnatorio, tale da consentire allo stesso Collegio contabile la possibilità di pervenire ad una propria ed autonoma valutazione, confermativa o modificativa, rispetto a quella resa dalla Sezione regionale di controllo<sup>72</sup>.

In sintesi, negli orientamenti della Magistratura contabile, ancora alla ricerca di un accettabile punto di equilibrio, va delineandosi un diversificato regime di impugnabilità, basato sull' "interesse all'azione", a seconda che si sia in presenza di una deliberazione totalmente negativa di parificazione per la quale la Regione può sempre agire (S.R. n. 27/2014) oppure di parificazione parzialmente negativa (S.R. n. 38/2014), ovvero ancora di parificazione totalmente positiva (S.R. n. 44/2017), nella quale ultima ipotesi l'unico legittimato all'impugnativa è il P.M. contabile<sup>73</sup>.

Si è osservato<sup>74</sup>, a riguardo, che non può essere trascurato che la parificazione del rendiconto generale, di là dalla natura a esso attribuibile<sup>75</sup>, avviene con una decisione accertativa, che produce certezze legali<sup>76</sup>, ma è sprovvista di quei caratteri imperativi e inibitori suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei controllati che giustificano l'impugnazione delle delibere delle Sezioni di controllo; compito della Corte dei conti, in sede di parificazione

---

<sup>72</sup> S.R., 18 aprile 2019, n. 12, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it).

<sup>73</sup> D. MORGANTE, La posizione del PM contabile nel giudizio di parificazione, relazione all'incontro di studi Seminario dei controlli, del 7 maggio 2019, cit.; id. Parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale.

<sup>74</sup> G. CARLINO, Nuove frontiere della giurisdizione contabile. Relazione al Convegno di Palermo, 12 maggio 2018, su 70 anni di Corte dei conti in Sicilia.

<sup>75</sup> G. INGROSSO, Istituzioni di diritto finanziario, Napoli, 1946, III, 220; F. ZACCARIA, Rendiconto generale dello Stato, in N.ssmo D.I., vol. XV, Torino 1957, 428; S. BUSCEMA, Bilancio dello Stato, in Enc. dir., vol. V, 1959, 423; BENVENUTI, Osservazioni parallele sul rendiconto, in Jus 1956, 216; M. S. GIANNINI, Controllo: nozioni e problemi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1974, 1263; F. ZACCARIA, Rendiconto generale dello Stato, in N.ssmo D.I., vol. XV, Torino 1957, 428; V. GUCCIONE, Rendiconto (dir. amm.), in Enc. Dir. Vol. XXXIX. Milano 1988, 813; A. ROSSO, La rendicontazione, in Manuale di contabilità di Stato (a cura di G. Correale), Napoli 1993, 3; S. PIASCO, Corte dei conti, Dig. disc. pubbl., Torino 2000; S. SFRECOLA, Corte dei conti: il giudizio di parificazione del rendiconto generale nelle regioni a statuto ordinario, in [contabilitapubblica.it](http://contabilitapubblica.it), 10 luglio 2013; C. CHIAPPINELLI, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni, in Riv. C. conti 2016, 3, 505; GRAFFEO M., Il giudizio di parificazione del rendiconto statale, in Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile, a cura di Schlitzer e Mirabella, Napoli 2018, 801; R. SCALIA, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte Costituzionale, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it) 11 aprile 2018; V. PINTO, Il giudizio di parifica del rendiconto regionale, in Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti, a cura di Capalbo, Napoli 2018, 220.

<sup>76</sup> La Consulta ha riconosciuto carattere probatorio alle risultanze della parificazione ai fini della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e regione. (sent. 20 luglio 2016, n. 188). La dottrina più recente parla effetto certativo e prescrittivo del giudizio di parificazione anche se non è chiaro se l'effetto prescrittivo riguardi anche la succedanea approvazione legislativa, cfr. SUCAMELI, in AA.VV., La Corte dei conti, Milano 2019, 674

del rendiconto generale delle autonomie territoriali, infatti, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti<sup>77</sup>.

Provando a riassumere alcune delle principali notazioni critiche altrove espresse, le più evidenti aporie generano dubbi e perplessità:

a) se è vero che l'essenza dell'attività di parificazione è costituita dalla "funzione di ausiliarità" e che la verifica si "inserisce" nel processo legislativo regionale, per dare certezza giuridica ai dati contabili<sup>78</sup>, perché mai dovrebbe essere consentito l'impugnabilità di un atto infraprocedimentale, non da parte di terzi, ma da parte dello stesso ente ausiliato?;

b) è del tutto contraddittorio riconoscere che nel giudizio di parifica le Sezioni riunite regionali si pronunciano sul rendiconto regionale con decisione a carattere di definitività e poi ammettere la sindacabilità del "modus decidendi", al fine di verificare la correttezza dell'esercizio della specifica funzione di controllo e in particolare delle modalità di esecuzione dei riscontri finanziario-contabili richiesti dalla natura stessa del giudizio di parifica<sup>79</sup>.

c) dall'asserita definitività o intangibilità che dir si voglia<sup>80</sup>,

---

<sup>77</sup> C. cost., 6 giugno 2019, n. 138, in Riv. C. conti 2019, 3, 259.

<sup>78</sup> C. CHIAPPINELLI, op. cit.; A. CAROSI, Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche all'luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, in il Controllo di legittimità regolarità della Corte dei conti a cura di Capalbo, cit., 17, considera la propedeutica all'approvazione da parte della regione e ricorda che la Consulta i poteri interdittivi della Corte dei conti perché il bilancio della regione è incorporato in un atto legislativo.

<sup>79</sup> La sindacabilità viene giustificata con l'ambigua formula della *revisio prioris instantiae* circoscritta alla verifica dei limiti esterni della funzione; in particolare, la "revisio" sarebbe finalizzata soltanto a verificare la conformità rispetto all'ordinamento della deliberazione emessa all'esito del giudizio di parifica e al solo fine di determinarne la conferma o l'annullamento (S.R., 28 luglio 2014, n. 27, cit.); si tratta di un sistema di tutele e di garanzie che assicura la piena giustiziabilità delle posizioni soggettive eventualmente lese nell'esercizio delle funzioni di controllo ma che, nondimeno, incontra imprescindibile limite nella previa pronuncia della Sezione regionale di controllo (cfr. Sezioni riunite, n. 17/2017/EL) essendo precluso l'esercizio, da parte delle Sezioni riunite, di funzioni e competenze di esclusiva pertinenza delle Sezioni territoriali; in ordine all'ampiezza del sindacato è stato precisato come, al procedimento in parola, non si applichino le regole in tema di effetto devolutivo e di divieto di nova in appello talché nello stesso possono trovare ingresso circostanze sopravvenute alla presentazione del ricorso, ma, soltanto nei limiti di quanto dedotto, in giudizio e nella misura in cui dette circostanze emergano dagli atti processuali o dallo *ius superveniens* (S.R. n. 6 settembre 2018, n. 24)

<sup>80</sup> Le stesse S.R., 27 novembre 2013, n. 7, in Riv. C. conti 2013, 5, 268, hanno ritenuto che la decisione di parifica sia espressione della volontà di rendere intangibili, con efficacia di giudicato, le risultanze del rendiconto generale, attesa l'immodificabilità delle risultanze. G. COGLIANDRO, Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato?, in Riv. C. conti 2013, 6, 330.

Va precisato che l'intangibilità dei dati viene conferita solo dall'approvazione con legge (cfr. art.150 R.D. 23 maggio 1924, n. 827), ma ciò non toglie che la certezza derivante dal giudizio di parifica resta immodificabile, da parte della stesse Sezioni riunite e da qualsiasi altro organo di controllo o giustiziale<sup>80</sup>; A. BUSCEMA, Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive, in Riv. C. conti 1987, 1449.

dell'accertamento di parifica, qualunque ne sia l'oggettiva portata<sup>81</sup>, non può che derivare che la pronuncia non può essere soggetta a revisione in un forzato giudizio di secondo grado, non tanto perché *praeter legem (o contra legem)*, ma per la sua stessa intrinseca natura e finalità, che non ammette correttivi o ripensamenti, anche perché la decisione ha la forza di un accertamento tecnico basato su regole numeriche univocamente definite e applicate<sup>82</sup>;

d) se si estende ai giudizi di parifica regionale il teorema del nesso di ausiliarità della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive, quale organo ausiliario tanto dello Stato quanto delle regioni e degli enti locali<sup>83</sup>, un qualsiasi intermezzo contenzioso nel cx di definizione del rendiconto annuale si risolverebbe in un conflitto tra Governo regionale che ha proposto il quadro del rendiconto e il Consiglio che ha interesse a varare il documento immune da vizi contabili strutturali, posto che la decisione di parifica è adottata nell'esercizio di una funzione rigorosamente neutrale e disinteressata; trova pertanto applicazione il principio, affermato dalla Consulta, che la pronuncia di parifica è definitiva e insindacabile<sup>84</sup>;

e) in particolare, la parificazione conclude un procedimento complesso che implica la verifica della regolarità amministrativo-contabile di tutte le operazioni sottostanti i conti del bilancio, dello stato patrimoniale e del Conto economico; ciò al fine di dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio attraverso un sistema garante dell'affidabilità degli enti circa la dimostrazione della situazione

---

<sup>81</sup> S. BUSCEMA, Trattato di contabilità pubblica, Milano 1981, II, 797, pone in evidenza che l'effetto della intangibilità non implica un giudizio sulla regolarità di tutte le gestioni confluenti nel rendiconto che è riservato alla giurisdizione.

<sup>82</sup> D. MORGANTE, I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012; in *Federalismi.it* n. 1/2013, ha giustamente sottolineato che trattasi di principi afferenti ai connotati ontologici del giudizio di parifica e del suo esito. Si tratterebbe di attività di "accertamento in senso proprio", avente ad oggetto la corrispondenza tra le risultanze del rendiconto e i dati delle scritture contabili, da cui scaturiscono effetti di "certezza" giuridica, con carattere vincolante per quanto riguarda l'oggetto dell'accertamento. La Corte dei conti, inserendosi obbligatoriamente nel rapporto fra organo governativo e assemblea parlamentare, conferisce dunque certezza ai risultati del rendiconto predisposto dall'amministrazione, operando in posizione di indipendenza rispetto all'organo legislativo (cfr. S.R. 28 luglio 204, n. 27, cit.).

<sup>83</sup> C. cost., 5 marzo 2014, n. 39, cit. e 27 gennaio 1995, n. 29, cit.. L'ausiliarità di una funzione consiste in ciò, che questa è attribuita direttamente dalla Costituzione a un dato organo dello Stato al fine di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi (C. cost., 14 luglio 1989, n. 406, in Riv. C. conti 1989, 4,153).

<sup>84</sup> Sin dalle prime pronunce la Consulta (sent. n. 165/1963 e 13 dicembre 1966 n. 121, ha sempre affermato che la parifica si risolve in una pronuncia definitiva e insindacabile che viene trasmessa direttamente all'assemblea elettiva, affinché quest'ultima possa approvare il rendiconto senza peraltro ingerirsi nel riscontro giuridico espletato dalla Corte dei conti; più recentemente C. cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit. e 24 luglio 2015, n. 181, in Riv. C. conti, 2015, 4, 408.

economico-finanziaria<sup>85</sup>; la stessa Consulta ha pure evidenziato che la definitività è garantita dalla possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento<sup>86</sup>; l'atto di parifica, quindi ha lo scopo di garantire certezza e veridicità alle scritture contabili e, in questa prospettiva, è assimilabile ad una sentenza anche nella la forma<sup>87</sup>; il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo<sup>88</sup>;

f) la definitività dell'accertamento, tuttavia, si avvia a divenire a "efficacia differita", poiché la lettura aggiornata al nuovo corso è nel senso che l'accertamento effettuato nell'esercizio del sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale;

g) la tempistica ordinamentale invece esige che i flussi finanziari cadenzati in unità annuali (art. 81, comma 4, Cost.) costituiscano sempre il presupposto, cronologico ed economico, di quello successivo e perciò il rendiconto si atteggia a strumento finanziario imprescindibile per la valutazione dell'attendibilità delle previsioni del bilancio successivo e per la sua realistica impostazione<sup>89</sup>; è di tutta evidenza che un eventuale contenzioso sulla parificazione del progetto di rendiconto e del relativo disegno di legge potrebbe sconvolgere l'ordinata definizione dell'intero ciclo di bilancio<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> C. cost., 5 marzo 2018, n. 49. in Riv. C. conti 2018, 1, 412; La Cassazione, invece, evidenzia l'incapacità del giudizio di parifica regionale di dare luogo ad una decisione stabile e definitiva sia in quanto impugnabile di fronte alle Sezioni riunite, sia perché ha natura ibrida, "non giurisdizionale, né di atto amministrativo (Cass., S.U., ord. 8 novembre 2016, n. 22645, cit.).

<sup>86</sup> C. cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit.

<sup>87</sup> S. MARINO, La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione, in *Federalismi*, n. 13/2019; F. SUCAMELLI, Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno, in Riv. C. conti 2019, 1, 48

<sup>88</sup> C. cost., 23 luglio 2015, n. 181, in Riv. C. conti 2015, 345. N. MASTROPASQUA, Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo. Il ruolo della Corte dei conti, Intervento al convegno in memoria di Staderini, Firenze 2011, atti 2013, 139.

<sup>89</sup> C. cost. 5 marzo 2018, n. 49, con commento di G. D'AURIA., Sull'incostituzionalità di bilanci e rendiconti regionali e sui rimedi per ripristinare l'ordinata continuità tra esercizi finanziari, in *Foro it.* 2018, 2654; F. GUELLA, Sul rendiconto regionale tardivo, inattendibile ed incoerente: sindacato di costituzionalità e poteri sostitutivi al fine di evitare "monadi contabili", *ivi* 2018, 2647; S. BUSCEMA, Trattato di contabilità pubblica, cit., 793.

<sup>90</sup> Sez. contr. Campania, 3 ottobre 2018, n. 110, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) e 30 luglio 2019, n. 172, *ivi*.

## 5. Epilogo

L'affannosa ricerca a dare un supporto motivazionale credibile alla tesi della impugnabilità degli atti di controllo, ivi compresa la delibera di parifica che partecipa della doppia anima, sostanzialmente di controllo e formalmente giurisdizionale, non sembra proiettata alla valorizzazione della funzione di controllo, che piaccia o non piaccia, rimane assoggettata allo scrutinio di un giudice terzo (domestico), nell'esclusivo interesse della parte opponente o delle parti in gioco, per il momento individuate nella stessa amministrazione<sup>91</sup>, nonché di eventuali terzi contro interessati.

La funzione di parifica, in particolare, non è antagonista al potere-dovere di approvare il rendiconto, né il diniego o parifica con riserva potrebbe rivelarsi impeditivo, cogente o semivincolante del libero esercizio del potere legislativo<sup>92</sup>, considerato che la Corte dei conti inserendosi obbligatoriamente nel rapporto fra organo governativo ed assemblea rappresentativa, conferisce certezza ai risultati del rendiconto predisposto dall'amministrazione<sup>93</sup>; la natura ausiliare e prettamente collaborativa del giudizio di parifica<sup>94</sup>, infatti, dovrebbe escludere in radice, un interesse antagonista della regione che ha l'ultima parola in sede di esercizio del suo potere legislativo<sup>95</sup>.

Il raggiunto traguardo, tuttavia, potrebbe rappresentare l'imbocco del viale del tramonto per la funzione del controllo, che, se pure potenziata sui vari fronti della finanza locale, è destinata a perdere lo smalto della indefettibilità ed autorevolezza che si addice ad una istituzione suprema di rango costituzionale,

---

<sup>91</sup> Le Sezioni regionali di controllo non sono assimilabili a pubbliche amministrazioni e non assumono la qualità di parte nei giudizi innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (S.R. n. 2/2013, n. 64/2015, n. 16/2016 e n. 7/2018) e sono destinatarie dei ricorsi soltanto a meri fini conoscitivi (art. 124, comma 1, lett. d, c.g.c.), non essendo parte in senso sostanziale (S.R., 12 giugno 2013, n. 2, cit.)

<sup>92</sup> C. cost., 5 marzo 2014, n. 39, cit. F. GUELLA, Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali, in Osservatorio AIC, aprile 2014; G. DI COSIMO, Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014, in Forum Quad. cost. 2014)

<sup>93</sup> C. cost., 30 dicembre 1968, n. 142, in Giur. cost. 1968, 2237. S.R., 14 giugno 2013, n. 7/contr, ivi 3, 6, cit. , affermano che il richiamo, anche per la parificazione dei rendiconti regionali, alle "formalità della giurisdizione contenziosa non fa che confermare, da un lato, la sostanziale natura di controllo della relativa attività e, dall'altro, la volontà di rendere intangibili, con l'efficacia del giudicato, le risultanze del rendiconto generale, sottoposte all'approvazione del Consiglio regionale.

<sup>94</sup> Secondo C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico Padova 1976, 89I, con l'attestazione di parificazione, quale controllo successivo e riscontro postumo, si realizzi una collaborazione della Corte con la funzione di sorveglianza del Parlamento sulla gestione amministrativa dello Stato.

<sup>95</sup> Si prescinde dall'interesse all'immagine politica che potrebbe rappresentare la vera ragione per opporsi ad una pronuncia con formula negativa.

una volta che in un modo o nell'altro si è ammessa la censurabilità delle risultanze accertate a dei relativi esiti da parte di un giudice speciale centrale, con buona pace del rispetto della logica autonomistica che ha ispirato il decentramento funzionale delle articolazioni territoriali della Corte dei conti<sup>96</sup>.

In altra sede abbiamo paventato un effetto boomerang, con l'esautoramento della legittimazione delle Sezioni di controllo e quindi il trasferimento delle prerogative di giudice a quo, dalla sede del controllo, non più oggettivamente idonea, a quella giurisdizionale di unico grado, in sede di riesame.

Non a caso la Consulta ha recentemente negato la legittimazione di un'Autorità indipendente ravvisando un limite nell'impugnabilità dei provvedimenti adottati<sup>97</sup>.

In conclusione, il punto su cui s'intende stimolare riflessioni prospettiche è che assecondare la sindacabilità della funzione di controllo, anche su impulso di terzi<sup>98</sup> e soprattutto oltre la previsione normativa, in virtù di auto referenzialità interpretativa di dubbio fondamento attesa la specialità delle fonti, potrebbe avere due effetti di non secondario rilievo costituzionale: 1) da un lato, in via generale, potrebbe significare un vulnus all'autonomia territoriale, perché la regionalizzazione dei controlli viene di fatto affievolita con l'attribuzione dell'esito finale al giudizio di organismo centrale; 2) dall'altro, il riconoscimento, in via pretoria, di un secondo grado di giudizio in materia di parificazione, comporta una palese intrusione di un organismo centrale della Corte dei conti in un procedimento legislativo di esclusiva pertinenza regionale, trasformando il tradizionale ruolo di ausiliarità, in un contenzioso (formalmente di parte ma di

---

<sup>96</sup> V. TORANO, Il ricorso in unico grado alle sezioni riunite della Corte dei conti avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, in *Dir. Proc. amm.* 2015, 2, p. 641, sottolinea che trattasi di una scelta che si pone in controtendenza alla linea del decentramento della giurisdizione realizzata,

<sup>97</sup> C. cost., 31 gennaio 2019, n. 13, in *Riv. C. conti* 2019, 1, 201, con commento di M. INTERLANDI, La Corte costituzionale nega all'Agcom la qualifica di giudice a quo a "limitati fini"; M. CLARICH, L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato come 'giudice a quo' nei giudizi di costituzionalità, in *federalismi.it*, 2018, n. 15; F. S. MARINI, op. cit., ritiene meno persuasivo, il riferimento, che si trova nella giurisprudenza costituzionale, all'impugnabilità della decisione come sintomo della natura giurisdizionale della funzione mentre in altre situazioni (AGCOM), la stessa impugnabilità davanti a un giudice amministrativo è stata considerata in senso opposto, come sintomo la natura amministrativa della funzione.

<sup>98</sup> Si afferma che la tutela cristallizzata nell'art. 11, comma 6, c.g.c. si concretizza nella giustiziabilità delle posizioni soggettive eventualmente lese nell'esercizio delle funzioni di controllo, sicché la pienezza del sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite incontra il limite della previa pronuncia della Sezione regionale di controllo competente (cfr. S.R. 17 aprile 2018 n. 17, in *Riv. C. conti* 2017, 1, 2).



fatto interno alla stessa magistratura contabile) che stoppa o rallenta, su impulso del vertice giuntale, una prerogativa esclusiva dell'assemblea legislativa regionale.

In via più generale il riconoscimento della sindacabilità di tutti gli atti di controllo gestionale implica la definitiva consacrazione della prevalenza della funzione giurisdizionale, alla quale spetta l'ultima parola non solo sul corretto svolgersi della procedura di controllo ma anche sulla "interpretazione" della normativa applicata, tanto che si è ritenuto che una delibera di una Sezione regionale di controllo è sempre giustiziabile anche quando la stessa si sia conformata, quale obbligo di legge, al principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie adita in sede nomofilattica<sup>99</sup>.

Che dire poi se la deriva giustizialista dovesse malauguratamente contagiare (*de iure condendo*) anche la parificazione del bilancio generale dello Stato? Una prospettiva da scongiurare anche per gli innumerevoli interessi in gioco, se solo si guarda ai riflessi della valutazione delle politiche pubbliche (art. 13 D.lgs n. 279/1997) ed alla definizione (a consuntivo) delle grandezze finanziarie utilizzate<sup>100</sup>.

Diventa dunque sempre più concreto il rischio, da altri paventato<sup>101</sup>, che la giustiziabilità indistinta di tutte le deliberazioni delle sezioni del controllo possa comportare una delegittimazione di una funzione, espressamente finalizzata (art. 20 L. n. 243/2012) al coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> S.R., 3 giugno 2016, n. 11, in Riv. C. conti 2016, 3, 167 e 13 giugno 20, n. 12, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). F. LONGAVITA, in La responsabilità sanzionatoria pecuniaria, in AA.VV. La Corte dei conti, Milano 2019, 455.

<sup>100</sup> Sulla caratteristica della delibera di parifica come momento di chiusura del riscontro che sta alla base della funzione di certificazione propria della parificazione e sulla inscindibilità con la relazione di accompagnamento, M. CARABBA, La nuova disciplina dei controlli nella riforma – amministrativa, in Riv. trim dir. pubb. 1994, 4, 955. inscindibilità della parifica con la relazione di accompagnamento. G. CARBONE, La Corte dei conti, in Enc. dir. , app. IV, Milano 2000, 485; V. GUCCIONE, Il rapporto Corte dei conti – Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente, in Riv. C. conti 1990, 1, 229.

<sup>101</sup> G. COLOMBINI, La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo, cit.

<sup>102</sup> C. cost. , 5 aprile 2013, n. 60, in Riv. C. conti 2013, 3, 365; F., GUELLA, Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); M. MORVILLO, La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012, ivi; D. MORGANTE., Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it). n. 9/2013. C. cost., 17 maggio 2016, n. 144, in Riv. C. conti 2016 n.3, 389, sugli obblighi di comunicazione di dati e informazioni; A. CAROSI, Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali, cit. parla di "tasto dolente" a proposito dell'attuale prassi in tema di rapporti tra controllo e giurisdizione, lamentando che le S.R. non si rendono conto della loro peculiarità che meriterebbe una cautela profonda nell'assumere posizioni apodittiche nei

L'assetto raggiunto sul piano normativo e pretorio, quindi, se da un lato ha significato che il connubio della giurisdizione della Corte dei conti con le materie di contabilità pubblica (art. 103 cost.), rimasto a lungo sterile, è stato, alla fine, fecondato dal controllo<sup>103</sup>, dando vita a nuove forme di giudizi, a istanza libera, dall'altro, rischia di fagocitarne l'intima ratio di "funzione costituzionale" relegandola a mera attività procedimentale amministrativa (o quasi), come tale suscettibile di tutela giurisdizionale.

(Prof. Pelino Santoro, Pres. on. C. conti)

abstract

*Lo studio mette in dubbio l'utilità di consentire ex lege, con una formula aperta, l'impugnativa di tutte deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica, additando il rischio di delegittimazione di una funzione aulica, espressamente finalizzata al coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci e storicamente esercitata, a garanzia del diritto oggettivo, al di fuori e al di sopra di qualsiasi specifico interesse di parte.*

*L'autore teme che la deriva giustizialista, peraltro estesa (praeter legem) alle delibere di parificazione dei rendiconti regionali, pur se adottate con le formalità della giurisdizione dalle stesse sezioni regionali o dalle Sezioni riunite nelle regioni a statuto speciale, possa affievolire la valenza certativa e l'intangibilità delle risultanze attestate, una volta che l'esito dichiarato, indipendentemente dalla formula, diventi contendibile innanzi ad un giudice speciale, sia pure domestico, a tutela di un generico interesse soggettivo al corretto esercizio della funzione di parifica o di interessi riflessi di soggetti terzi.*

---

confronti dei deliberati di controllo, senza ancora chiarire se il loro giudizio sia rescindente o rescissorio.

<sup>103</sup> P. SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, cit., 37.