



Servizio Bilancio



Documento n. 2 - 2022

Il contenzioso sul giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019

XVII Legislatura – 8 marzo 2022



Il Servizio redige documenti sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Bilancio

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884 - mail: serviziobilancio@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

Premessa	1
Cronologia dei fatti.....	2
Il giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019.....	4
Le motivazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione nella sentenza n. 20/2021/DELC	7
Il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione siciliana.....	8
Il ricorso del Procuratore generale della Corte dei Conti alle Sezioni Unite della Cassazione.....	9
Conclusioni.....	10

PREMESSA

Il presente lavoro ricostruisce la lunga ed articolata vicenda relativa al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019, la quale si è sviluppata con un contenzioso che vede coinvolti, oltre alla Corte dei conti, anche la Corte costituzionale e le Sezioni unite della Corte di cassazione, ed i cui esiti finali, alla data in cui si scrive, non sono ancora definiti.

Il contenzioso in commento, al di là delle questioni di merito via via affrontate, ha posto una serie di quesiti di indubbia rilevanza sulla funzione del giudizio di parifica e sull'autonomia legislativa della Regione, che possono riassumersi nei seguenti termini:

- la Corte dei conti avrebbe dovuto, stante l'avvenuta approvazione del Rendiconto con legge regionale, dichiarare cessata la materia del contendere ovvero l'interesse a ricorrere da parte del procuratore?

- essendosi viceversa la Corte pronunciata nel merito, vi sono gli estremi per sollevare un conflitto di attribuzione da parte della Regione?

- aderendo alla tesi secondo cui la Corte si è pronunciata legittimamente, l'Assemblea regionale avrebbe dovuto attendere l'esito del giudizio prima di approvare il Rendiconto e, ad ogni modo, quali sono le conseguenze sul Rendiconto già approvato con legge?

- l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, su quali esercizi finanziari si riverbera?

Come si vedrà nel prosieguo, i predetti temi sono oggetto di visioni e posizioni contrapposte, anche all'interno della stessa Corte dei conti; alcune questioni invece, nello sviluppo del contenzioso, hanno trovato una parziale soluzione.

Per quanto concerne la posizione degli Uffici dell'Assemblea regionale siciliana, si rinvia al paragrafo recante le conclusioni del presente lavoro, anticipando sin da ora che restano sostanzialmente ferme le considerazioni rassegnate nella nota del Servizio Bilancio n. 1/2021 (Nota di lettura al disegno di legge n. 1082 "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023"), ovvero che la funzione della Corte dei Conti, anche sulla base degli approdi della giurisprudenza costituzionale, resta di natura ausiliaria rispetto all'attività legislativa della Regione, fermo restando che, poiché gli interventi normativi in materia finanziaria si inseriscono nel ciclo del bilancio, non si può non tener conto, anche in un momento successivo, delle osservazioni e dei rilievi della Corte.

CRONOLOGIA DEI FATTI

Si riporta nel prospetto sottostante la cronologia degli accadimenti che hanno caratterizzato il giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019.

Atto	Descrizione
<p>Decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI del 18 giugno 2021</p> <p>Decisione di parifica delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, resa in sede di giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019</p>	<p>Il Rendiconto per l'esercizio finanziario 2019, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021, è parificato con esclusione di alcune poste, tra le quali il Fondo contenzioso ed il Fondo crediti di dubbia esigibilità del risultato di amministrazione.</p>
<p>Ricorso n. 740/SR/DELC del 13 luglio 2021</p> <p>Ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei Conti in speciale composizione, ex articolo 11, comma 6, lettera e) del Codice di giustizia contabile, del Procuratore generale d'appello per la Regione siciliana avverso la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI</p>	<p>Nel ricorso si chiede:</p> <ul style="list-style-type: none"> - che sia dichiarata l'irregolarità del Fondo crediti di dubbia esigibilità, con la rettifica nella maggiore somma di euro 43.503.986,07 rispetto a quella individuata dalle Sezioni riunite in euro 34.992.196,45; - che sia dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3. All'esito della questione di legittimità costituzionale, che venga disposta la rettifica delle componenti interne del risultato di amministrazione, per come analizzato ed articolato nella parte motiva, con l'aumento del disavanzo da fondi ordinari della Regione per euro 127.848.927,90 e con conseguente obbligo di reintegro per pari importo dei fondi statali del perimetro sanitario, con le ulteriori statuizioni conseguenti.
<p>Legge regionale 30 settembre 2021, n. 26 "Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"</p> <p>(GURS n. 44 del 5 ottobre 2021)</p>	<p>L'Assemblea regionale siciliana approva la legge regionale 30 settembre 2021, n. 26 "Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118."</p>
<p>Dispositivo del 7 ottobre 2021</p> <p>Udienza e deliberazione, delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti, sul ricorso n. 740/SR/DELC del Procuratore generale d'appello per la Regione siciliana avverso la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI</p>	<p>La pronuncia dispone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in adesione alla prospettazione dell'Ufficio del Pubblico ministero d'appello sulle modalità di determinazione dell'accantonamento, con specifico riguardo alla definizione delle medie del quinquennio di riferimento, la rideterminazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità in aumento di euro 43.503.986,07 anziché di euro 34.992.196,45; - con separata ordinanza, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale n. 3/2016 e di sospendere il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla suddetta legge. <p>Il dispositivo disattende così le richieste sia della Regione siciliana (con memorie depositate il 27 settembre 2021), sia della Procura generale della Corte di conti, con le quali si chiedeva, rispettivamente, la dichiarazione di sopravvenuta cessazione della materia del contendere e la dichiarazione di carenza d'interesse al ricorso per la sopravvenuta approvazione con legge del Rendiconto generale della Regione</p>

<p>Delibera della Giunta regionale n. 494 del 25 novembre 2021</p> <p>La Regione siciliana solleva il conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, avverso il dispositivo, reso in data 7 ottobre 2021, dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti nel ricorso n. 740/SR/DELC.</p>	<p>La Giunta regionale solleva conflitto di attribuzione ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, ritenendo che con la pubblicazione del dispositivo del 7 ottobre 2021 siano state lese le prerogative costituzionali della Regione.</p>
<p>Legge regionale 26 novembre 2021, n. 30 "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023"</p> <p>(GURS n. 53 del 2 dicembre 2021)</p>	<p>L'Assemblea regionale siciliana approva la legge regionale 26 novembre 2021, n. 26 "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023", al cui interno sono apportate le rettifiche alle risultanze finanziarie del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, adeguando lo stesso ai rilievi mossi dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, con particolare riferimento a quelli che hanno diretta refluenza sulla determinazione del risultato di amministrazione.</p>
<p>Sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, pubblicata il 17 dicembre 2021.</p>	<p>La sentenza reca le motivazioni del dispositivo del 7 ottobre 2021.</p>
<p>4 gennaio 2022</p> <p>La Procura generale della Corte dei conti interviene nel giudizio promosso dalla Regione siciliana dinanzi la Corte costituzionale, avente ad oggetto il conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione.</p>	<p>La Procura generale della Corte dei conti interviene nel giudizio promosso dalla Regione siciliana dinanzi la Corte costituzionale chiedendo che lo stesso sia dichiarato inammissibile. La Procura sottolinea che le motivazioni del ricorso non configurano un conflitto di attribuzione tra enti quanto, piuttosto, una contestazione inerente alla provvista di giurisdizione della Corte dei conti, questione da decidersi dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, ai sensi dell'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione.</p>
<p>Delibera della Giunta regionale n. 8 dell'11 gennaio 2022</p> <p>La Regione siciliana solleva un ulteriore conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, avverso la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei Conti n. 20/2021/DELC.</p>	<p>La Giunta regionale solleva un ulteriore conflitto di attribuzione ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione, a seguito della pubblicazione della sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei Conti n. 20/2021/DELC.</p>
<p>Ordinanza n. 1/2022/DELC della Corte dei Conti.</p> <p>17 gennaio 2022</p>	<p>La Corte dei conti solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.</p>
<p>21 febbraio 2022</p> <p>La Procura generale della Corte dei conti propone ricorso alle Sezioni unite della Cassazione ex articolo 111, ottavo comma, della Costituzione avverso la sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti n. 20/2021/DELC.</p>	<p>La Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'ottavo comma dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 177 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), propone ricorso avverso la sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti per difetto di giurisdizione del giudice contabile sopravvenuto a seguito dell'approvazione della legge regionale n. 26/2021 di approvazione del Rendiconto generale della Regione.</p>

IL GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019

Le Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, con decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI del 18 giugno 2021, hanno parificato il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019.

Avverso tale decisione il procuratore generale della Corte dei conti per la Regione siciliana ha presentato ricorso alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti il 13 luglio 2021 (ricorso n. 740/SR/DELC), contestando la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e proponendo di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale n. 3/2016.

L'Assemblea regionale siciliana, in data 29 settembre 2021, ha proceduto ad approvare il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, come parificato dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana, divenuto legge regionale 30 settembre 2021, n. 26 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione del 5 ottobre 2021.

Con decisione del 7 ottobre 2021, e quindi successivamente all'approvazione con legge regionale n. 26/2021 del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti si sono pronunciate sul ricorso n. 740/SR/DELC presentato dal Procuratore generale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana avverso la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI, resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto generale 2019.

La suddetta pronuncia ha disposto quanto segue:

- in adesione alla prospettazione dell'Ufficio del Pubblico ministero sulle modalità di determinazione dell'accantonamento, con specifico riguardo alla definizione delle medie del quinquennio di riferimento, ha rideterminato il Fondo crediti di dubbia esigibilità in aumento di euro 43.503.986,07 anziché di euro 34.992.196,45;
- con separata ordinanza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale n. 3/2016, sospendendo il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla suddetta legge.

Per ciò che riguarda in particolare il secondo punto, il dispositivo considera rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge regionale n. 3/2016, in considerazione dell'impatto sul risultato di amministrazione. Ne discenderebbero un aumento del disavanzo da fondi ordinari della Regione per un importo di euro 127.848.927,90 annui ed il relativo obbligo di reintegro dei fondi vincolati non regionali per pari ammontare. Ciò contrariamente a quanto statuito dalle Sezioni riunite in sede di

parifica, per le quali la vigenza del suddetto articolo 6 non ha impedito la dichiarazione di irregolarità delle spese individuate all'interno del perimetro sanitario, con conseguente irrilevanza della questione prospettata.

La circostanza che la Corte dei Conti si sia pronunciata nel merito del ricorso, piuttosto che considerare cessata la materia del contendere stante l'approvazione con legge regionale del Rendiconto per l'anno 2019 frattanto intervenuta, ha sollevato una serie di quesiti sulla funzione del giudizio di parifica e sull'intangibilità del Rendiconto approvato, nonché sulla procedura stessa di parificazione e sulla sua giurisdizionalizzazione.

Tali temi erano stati già in passato oggetto di posizioni non convergenti all'interno della medesima Corte dei Conti. Si ricorda, al riguardo, che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei Conti in speciale composizione, con la sentenza n. 44/2017, resa su ricorso presentato dall'Ufficio del Pubblico ministero avverso la decisione di parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016, dopo aver richiamato il consolidato orientamento sulla funzione di ausiliarità della parifica e sull'intangibilità del rendiconto, si erano pronunciate nel senso della inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, a seguito dell'intervenuta approvazione con legge regionale del Rendiconto.

In particolare, le Sezioni riunite, nella citata decisione, hanno affermato che "pur ipotizzandosi al momento della proposizione del ricorso un interesse ad agire del ricorrente...non si tratta...nella specie di dover dichiarare una cessazione della materia del contendere in relazione alla composizione degli interessi delle parti, ma si tratta di accertare il sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire, come è avvenuto, per effetto del venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia di questo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge regionale, pronuncia che in astratto, proprio in virtù della funzione ausiliare della parifica rispetto all'Assemblea regionale, sarebbe invece risultata utile fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, non avesse approvato con legge il rendiconto generale".

Tuttavia, nella successiva sentenza n. 1/2019, resa su ricorso proposto dal Governo regionale avverso la decisione di parifica del 2017, le stesse Sezioni, pur richiamando la necessità della salvaguardia dell'autonoma funzione politica delle assemblee elettive, hanno ritenuto che "l'interesse a ricorrere, quale interesse all'accertamento del corretto esercizio della funzione di parifica, si concretizzi ogni qual volta viene contestata la conformità a legge delle verifiche compiute in sede di parifica". E quindi, l'approvazione con legge del Rendiconto non può significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico effettuata dalla Corte dei conti.

Al fine di affrontare le questioni in commento occorre richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale ed, in particolare, la sentenza n. 39/2014 del 26 febbraio 2014, le cui considerazioni di fondo, ad oggi, non risultano riviste da successive pronunce della stessa Corte.

In particolare, la predetta sentenza è scaturita dai ricorsi proposti da alcune regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e provincia autonoma di Trento) avverso una serie di articoli del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La sentenza affronta varie questioni; ciò che rileva in questa sede concerne quanto statuito in merito alle modalità di controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi approvati con legge regionale.

Il decreto legge stabiliva che, a seguito del predetto controllo, sarebbe dovuto scattare l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto per rimuovere le irregolarità riscontrate o per ripristinare l'equilibrio di bilancio, prevedendo anche che fosse "preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale di tale previsione affermando testualmente, al punto 6.3.4.3.1 della sentenza, che "La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, 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). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti 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).".

Va segnalato, per completezza, che la successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ha ridisegnato, in parte, i contorni del giudizio di parifica sui rendiconti delle Regioni. Secondo la Corte, infatti, tale controllo avrebbe perso la sua natura prettamente collaborativa e si sarebbe trasformato in un controllo sulla legittimità

contabile, connotato da un doppio grado di giudizio e da effetti cogenti nei confronti dell'ente controllato (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 89/2017).

È, ad ogni modo, opportuno sottolineare che tali recenti approdi giurisprudenziali sembrano volti a riscontrare, nell'ambito del procedimento di parifica, la ricorrenza delle condizioni per sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale, riconoscendo sì una assimilazione alla funzione giurisdizionale, ma soltanto a tali limitati fini.

Può quindi affermarsi che anche i più recenti approdi giurisprudenziali non hanno mai messo apertamente in discussione le conclusioni raggiunte dalla Corte nella sentenza n. 39/2014 in merito all'intangibilità della sfera di autonomia normativa della Regione da parte della Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto.

LE MOTIVAZIONI DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI IN SPECIALE COMPOSIZIONE NELLA SENTENZA N. 20/2021/DEL C

Riguardo alla natura del giudizio, la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione ricostruisce il quadro normativo sul giudizio di parifica del rendiconto regionale, a partire dal richiamo all'articolo 40 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, secondo cui "La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa.". Per effetto della successiva evoluzione normativa (decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174; legge 24 dicembre 2012, n. 243 e decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), tale giudizio sarebbe configurato come processo strutturato "in unico grado" dinanzi a due diversi giudici, la Sezione territoriale di controllo e le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Sul piano delle procedure, in assenza di normativa specifica, le norme applicabili alla decisione del giudizio di parificazione sarebbero quelle generali dettate per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti, a cui il giudizio di parificazione sarebbe sostanzialmente assimilabile.

Sul piano delle condizioni dell'azione, l'eccezione relativa alla permanenza dell'interesse al ricorso a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 26/2021, di approvazione del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, fatta propria dalla stessa Procura, non avrebbe fondamento per le seguenti ragioni:

- in primo luogo perché la stessa parte pubblica non potrebbe disporre dell'azione in un giudizio con le caratteristiche del giudizio sui conti, quale emerge dalla superiore ricostruzione;
- in secondo luogo perché, come già affermato nella sentenza n. 1/2019 delle medesime Sezioni riunite, la separazione di funzioni, di controllo e legislativa, da un lato fa sì che il legislatore non sia vincolato nelle decisioni di bilancio ma

dall'altro che ciò non può significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti.

Secondo questa ricostruzione, quindi, l'effetto del giudizio di parificazione consiste nel conferimento di certezza giuridica al risultato di amministrazione, mettendo a disposizione delle autorità di bilancio lo stato del saldo di equilibrio ad una certa data, imponendo le azioni correttive nelle forme di legge.

Non sarebbe, pertanto, pregiudicata l'intangibilità del rendiconto dopo l'approvazione con legge, in quanto l'effetto della parifica, quale controllo non su un atto ma su un ciclo, non imporrebbe la modifica della legge di rendiconto ma la correzione del saldo con gli altri atti del ciclo del bilancio, nel rispetto del principio di continuità.

Non sarebbe inoltre pregiudicata l'ausiliarità della funzione della Corte dei conti, in quanto il giudizio di parificazione svolgerebbe nel vigente sistema costituzionale una funzione diversa da quella pre-repubblicana assunta con l'emanazione delle prime leggi sulle funzioni della Corte, configurandosi tale ausiliarità non più al servizio dello Stato-persona ma dello Stato-ordinamento.

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI PROMOSSO DALLA REGIONE SICILIANA

Con il ricorso per conflitto, promosso con delibere di Giunta regionale n. 494 del 25 novembre 2021 e n. 75 del 16 febbraio 2022, la Regione sostiene che la pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione avrebbe comportato la menomazione della propria sfera di attribuzioni costituzionali.

Dopo aver richiamato il tradizionale orientamento sulla natura ausiliaria del giudizio di parifica, la Regione sostiene che il riconoscimento in via pretoria di un secondo grado di giudizio in materia anche dopo l'intervenuta approvazione con legge del Rendiconto comporterebbe una interferenza sul procedimento legislativo, con conseguenze conformative in atto escluse dall'ordinamento, come espressamente affermato dalla Corte costituzionale.

Ritiene, d'altra parte, il ricorso che l'impostazione più innovativa, basata sul rinnovato ruolo della Corte dei conti nel nuovo scenario costituzionale caratterizzato dalla centralità dell'equilibrio di bilancio, non possa essere seguita, specie in mancanza di un espresso intervento del legislatore, avuto anche riguardo alle regole di procedura.

Da tale punto di vista, infatti, la circostanza per cui nel procedimento di parifica la Corte dei conti è chiamata a deliberare con le formalità della giurisdizione contenziosa non può incidere sulla natura dell'attività svolta, che rimane di controllo e non giurisdizionale. Un conto sono, infatti, le forme del procedimento, altro è la natura della funzione.

IL RICORSO DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI ALLE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE

La Procura generale della Corte dei conti, come sostenuto anche in sede di intervento nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale promosso dalla Regione, ha ritenuto che le ragioni di tale ricorso non configurano un conflitto di attribuzione tra enti quanto piuttosto una contestazione in ordine alla provvista di giurisdizione della Corte dei conti, da decidersi da parte delle Sezioni unite della Cassazione ai sensi dell'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione.

Il difetto di giurisdizione deriverebbe dall'entrata in vigore della legge regionale n. 26/2021, con la quale ci sarebbe stata una novazione della fonte dell'oggetto del giudizio, non più rappresentato da una deliberazione di una Sezione regionale in sede di controllo, ma dalla legge regionale di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019.

Il giudice, quindi, adito per pronunciarsi su una deliberazione della Corte dei conti, avrebbe finito per pronunciarsi su una legge regionale. Più correttamente avrebbe dovuto, invece, applicare la legge intervenuta prima della decisione, ovvero sollevare questione incidentale in caso di dubbio di costituzionalità.

Per giungere a tale conclusione il ricorso, dal punto di vista sistematico, contesta la ricostruzione operata dalle Sezioni riunite, che assimila il giudizio di parifica al giudizio di conto, al fine di ricavarne in via analogica le regole di rito.

Tale operazione ermeneutica si tradurrebbe in eccesso di potere giurisdizionale in quanto le Sezioni riunite, invece di applicare la normativa esistente, ed in particolare il R.D. n. 1214/1934, avrebbero applicato una norma nuova dalle stesse appositamente creata, con ciò esorbitando dal proprio ruolo.

La conseguenza sarebbe, infatti, quella di introdurre una fase giurisdizionale necessaria nel procedimento di parifica, cancellando del tutto la sua autonomia rispetto alla legge regionale e rieditando contenuti di effettività nei confronti del legislatore regionale già esclusi dall'ordinamento.

Tale impostazione risulta in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale, di legittimità e contabile sulla natura e sull'oggetto del giudizio di parifica, secondo la quale:

- la funzione della Corte dei conti è ausiliaria nei confronti dell'organo legislativo regionale, nel senso che lo stesso può discostarsi dagli esiti della parifica assumendosene la responsabilità politica;
- l'interesse a ricorrere permane fino all'approvazione con legge del Rendiconto;
- il Rendiconto approvato con legge è intangibile;

- il procedimento di parifica appartiene al controllo e non alla giurisdizione, senza effetti conformativi a carico del legislatore.

CONCLUSIONI

Dal presente lavoro emerge, in primo luogo, che la concezione del ruolo della Corte dei conti in relazione alla funzione degli organi legislativi regionali ed, in particolare, del giudizio di parifica dei rendiconti non è pacifica ed uniforme neanche all'interno di tale istituzione; al riguardo è emblematica la diversità delle posizioni rappresentate nella sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, da un lato, e nel ricorso del Procuratore generale della Corte dei conti alle Sezioni unite della Cassazione, dall'altro.

In tale scenario, nell'attesa di definitive prese di posizione da parte della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, non può che restare ferma, se non rafforzata, la riflessione sulla natura ausiliaria del ruolo della Corte dei conti rispetto alla funzione legislativa, quale emerge dalla consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 34/2014, anche nel rinnovato contesto in cui assume centralità il principio di continuità del bilancio quale declinazione del principio di equilibrio dello stesso.

In questa direzione deve essere, d'altra parte, letta la scelta della Presidenza dell'Assemblea di procedere, in conformità a precedenti decisioni già assunte in materia in casi analoghi, all'esame ed alla conseguente approvazione del disegno di legge di Rendiconto presentato dal Governo in conformità alle risultanze del giudizio di parifica (decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI del 18 giugno 2021), sebbene messe per taluni aspetti in discussione dal ricorso n. 740/SR/DELC del 13 luglio 2021 del Procuratore generale d'appello per la Regione siciliana.

Sul punto, basti richiamare i contenuti dell'articolo 10 della legge regionale n. 26/2021 (Rendiconto esercizio finanziario 2019) e dell'articolo 4 della legge regionale n. 30/2021 (Assestamento esercizio finanziario 2021), con cui sono state accolte, con effetti sul risultato di amministrazione, le partite dichiarate irregolari in tale giudizio.

L'organo legislativo, quindi, nell'esercizio della propria autonoma funzione politica, ha preso atto dei rilievi dell'organo ausiliario, traendone le conseguenze sui successivi atti del ciclo del bilancio, in adesione alle prospettazioni del giudice della parifica, come d'altra parte testimoniato dall'esito positivo del controllo di costituzionalità ad opera del Consiglio dei ministri.

Né, d'altra parte, possono considerarsi disattese le prospettive dell'orientamento più innovativo della magistratura contabile derivanti dal principio di continuità del bilancio, stante che il Governo ha predisposto il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020 (deliberazione della Giunta regionale n. 462 del 19 novembre 2021)

con specifici accantonamenti per potenziali passività, idonei a tener conto degli effetti dei ricorsi sulla decisione di parifica del 2019.

Giova da ultimo segnalare che, nell'ambito del procedimento di parifica del Rendiconto 2020, le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, con ordinanza n. 1 del 22 febbraio 2022, hanno proposto al Presidente della Corte dei conti questioni di massima relative all'individuazione delle regole di procedura del suddetto giudizio ed, in particolare, alla necessità di sospendere lo stesso in pendenza di ricorso per conflitto di attribuzione avente ad oggetto la parifica del 2019.

Occorre a questo punto, nel quadro dei rapporti di reciproca leale collaborazione istituzionale, avviare una riflessione proprio ai fini del migliore esercizio della funzione ausiliaria da parte della Corte, anche in ragione della circostanza che gli interventi normativi in materia finanziaria si inseriscono nel ciclo del bilancio e che, pertanto, il legislatore non può non tenere conto, anche in un momento successivo, delle osservazioni e dei rilievi formulati dalla Corte.

E', altresì, evidente la circostanza che il giudizio di parifica debba svolgersi in tempi certi e coerenti con quelli del ciclo del bilancio e che debba definirsi prima dell'approvazione con legge del Rendiconto.

