



Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali

RICCARDO URSI

Professore ordinario di Diritto amministrativo

Università degli Studi di Palermo

riccardo.ursi@unipa.it

ABSTRACT

Alla Corte dei conti spetta il giudizio di parificazione del bilancio delle regioni che si configura come un esame di legittimità-regolarità delle modalità utilizzate dal governo regionale per costruire il rendiconto generale avendo come prospettiva di confronto le decisioni assunte nel bilancio di previsione e con l'assestamento in ossequio alle norme contabili. La parifica si sostanzia, quindi, in una funzione di riscontro, ossia nella verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti dal bilancio preventivo, si evidenziano in sede consultiva, sia in riferimento alle entrate sia in relazione alle spese. In presenza di uno scarno quadro normativo il giudizio di parifica è stato oggetto di un ampio dibattito in ordine alla sua qualificazione come atto di controllo ovvero come esercizio di una funzione latamente giurisdizionale. Posto che l'effetto giuridico dell'atto parifica è indipendente dal suo stato di giudicato in quanto attiene principalmente agli aspetti funzionali del giudizio affidato alla Corte dei conti in relazione alla conformità della legge regionale che approva il rendiconto, lo scritto intende descrivere tale giudizio contabile come forma sui generis di volontaria giurisdizione.

Parole chiave: Corte dei conti – Giudizio di parificazione – Rendiconto regionale – Volontaria giurisdizione.



The Italian Court of Auditors (“Corte dei conti”) has jurisdiction and authority to the equalization judgement (“giudizio di parificazione”) of fiscal statements of Italian Regions, which appears as an exam on the legitimacy/rightness of the ways applied by the regional administrations in the construction of their general audit reports taking into consideration the comparison with those decisions assumed in the budget and the adjustments pursuant to the applicable fiscal rules. Therefore, the equalization judgement consists in a check of correspondence, that is to say in the assessment of the variances that, considering the equilibria set forth in the budget, emerge from the final reports, regarding both incomes and expenses. Due to the incompleteness of the normative contest, the equalization judgement has been extensively under discussion with reference to its qualification: whether it may be qualified as an act of administrative control or, rather, a jurisdictional function. Given that the legal effect of its outcome is independent from the res judicata and it is mainly related to the functional features of the Italian Court of Auditors competence who deals with the compliance with Regional laws, the contribution herein aims at presenting the equalization judgement as a sui generis act of voluntary jurisdiction.

Keywords: Italian Court of Auditors – Equalization judgement – Regional fiscal statements – Voluntary jurisdiction.

Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo



Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali

SOMMARIO: 1. Lo scenario: la *lex fiscalis* europea. – 2. La parificazione dei bilanci regionali. – 3. L'inquadramento sistematico e il problema della natura giuridica. – 4. La parifica del rendiconto regionale come esercizio di una funzione giusdicente affine alla volontaria giurisdizione. – 5. Una nuova forma di ausiliarietà.

1. Lo scenario: la *lex fiscalis* europea.

Il primato dell'interesse finanziario sigillato dalla stagione della crisi dei debiti sovrani e dialetticamente formalizzato nella novella costituzionale del 2012⁽¹⁾, ha indotto una spinta centralista negli assetti del regionalismo italiano tracciati dalla riforma del Titolo V del 2001.

L'efficienza europea veicolata dall'Unione Economica e Monetaria disegna un quadro dei rapporti tra centro e periferia sempre più improntati da un governo uniforme e, per certi versi, gerarchico dei processi decisionali di spesa e conseguenzialmente una compressione dell'autonomia delle assemblee regionali. Anche se i vincoli diretti al rispetto dei parametri europei, positivizzati negli artt. 97 e 119 Cost, come riscritti dalla legge cost. 20 aprile 2012 n. 1, hanno arrestato la spinta ventennale verso un modello di regionalismo forte, non hanno, in egual misura, alterato l'assetto delle competenze, generando, così, una situazione di naturale tensione tra centro e periferia in ordine alle capacità di spesa e all'implementazione delle politiche pubbliche a esse correlata. Un centro, si badi, che, a sua volta, in virtù dell'equilibrio di bilancio importato dal *fiscal compact*, è periferia di un centro decisionale finanziario europeo che intende regolare i flussi di debito pubblico e le politiche fiscali degli Stati membri.

Il quadro complessivo sembra delineare non solo un semplice rafforzamento del potere esecutivo rispetto al legislativo, ma, più in generale,

Il testo riproduce la relazione tenuta al Seminario permanente di formazione della Corte dei Conti il 9 maggio 2019.

(¹) Infatti, non sembra revocabile in dubbio che le norme introdotte dalla novella agli artt. 81, 97 e 119 Cost. non si limitano più a conformare solo i processi decisionali, bensì diventano espressione diretta di una precisa tipologia di politica economica e, in quanto tali, vorrebbero prefigurare la prevalenza della cura degli interessi finanziari, su quella di qualsiasi altro interesse. Vedi A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir. Annali*, VII (2014), 180.

uno schema decisionale, centralizzato e gerarchizzato, volutamente indirizzato all'uniformità⁽²⁾; tale da lasciare trasparire, seppur in una logica sovranazionale, non pochi riferimenti agli aspetti più tradizionali del liberalismo autoritario⁽³⁾.

In tale contesto di federalismo di esecuzione, nell'Eurozona le pubbliche amministrazioni nazionali, esercitando le loro competenze in modo omogeneo ed

(2) Cfr. R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's toolbox*, in *Common Market Law Rev.* (2014), 1058 ss. Tale assunto condiviso da molti osservatori e che, in Italia, trova uno dei suoi massimi sostenitori in G. GUARINO, *Euro: venti di depressione (1992-2012)*, in *Nomos* (2012), 1 ss. è, invece, fortemente criticato da G. DELLA CANANEA, *La lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 1 ss., spec. 21 ss., secondo il quale «la disciplina alla quale gli Stati membri hanno unanimemente concordato di assoggettarsi non comporta la rinuncia alla sovranità di bilancio, bensì il tentativo di recuperare quel che resta – in un'epoca di più accentuata globalizzazione – delle proprie prerogative in ambito finanziario». Infatti, «il principio in virtù del quale le finanze pubbliche devono essere stabili ed il divieto di disavanzi pubblici eccessivi rinsaldano una tradizione costituzionale comune che, in Italia ben più che altrove, si era indebolita nel periodo in cui nelle sedi istituzionali oltre che in quelle scientifiche i più davano per scontato che bilanci pubblici e le prestazioni da essi finanziate potessero espandersi in modo crescente». Dunque, secondo l'a., il *Fiscal Compact*, che non presenta nulla di nuovo rispetto all'orientamento espresso sin dalla prima edizione del Patto di Stabilità del 2001, non priva delle loro prerogative i Parlamenti nazionali i quali per lo più sono investiti della responsabilità di ripristinare gli equilibri che subiscano alterazioni nel corso dell'esercizio finanziario. Tale opinione ha indubbiamente un fondamento e coglie nel segno allorché vede nei limiti finanziari relativi ai disavanzi eccessivi il meccanismo per innescare la responsabilità dei Governi degli Stati membri, ma non può essere pienamente condivisa laddove non sembra valorizzare il dato di assoluta rilevanza rappresentato dall'incidenza del vincolo sul debito pubblico, soprattutto in realtà, come quelle italiana, che costringe i Parlamenti ed i Governi nel medio periodo a scelte imposte e rigide, le quali non possono che coinvolgere tanto la spesa corrente (*Spending review* lineare) quanto la spesa per investimenti.

(3) Al riguardo vedi la interessante analisi fornita da M.A. WILKINSON, *The specter of authoritarian liberalism: reflection on the Constitutional crisis of the European Union*, in *German Law J.* (2013), 527 ss., spec. 542, secondo il quale «il liberalismo autoritario è qui delineato solo in forma stilizzata per fornire un retroterra alla sua comparsa come fenomeno transnazionale. La sua caratteristica chiave è di ridurre o nascondere il conflitto tra democrazia e capitalismo piuttosto che affrontarlo a testa alta attraverso la costruzione di forti istituzioni politiche o riconciliarlo sostenendo progetti sociali. Invece, il conflitto è gestito - con successo o senza successo - dall'alto, in un tentativo guidato da *élite* di mantenere la stabilità economica in assenza di unità collettive o solidarietà sociale. I metodi utilizzati per mantenere la stabilità potrebbero essere formali o informali, coercitivi o consensuali, ma i principi costituzionali e le norme legali, scritte e non scritte, vengono messi da parte, ignorati o distorti al fine di mantenere la credibilità economica della politica e attenuare la pressione esercitata dai mercati finanziari. Alla base di questa mutazione costituzionale c'è la tentata depoliticizzazione della politica, basata su una riconcettualizzazione del costituzionalismo in cui l'economica diventa fondatrice della politica».

efficace, rappresentano lo strumento per conferire rilevanza “locale” al rispetto della *Lex fiscalis* allo scopo di realizzare appieno gli obiettivi comuni ⁽⁴⁾.

Come è noto, per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti decentrati, la legge costituzionale del 2012 ha modificato l’art. 119 Cost., al fine di specificare che l’autonomia finanziaria degli enti territoriali è assicurata nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, prevedendo, al contempo, che tali enti siano tenuti a concorrere ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. In particolare, con una modifica al sesto comma dell’art. 119 Cost., viene precisato che il ricorso all’indebitamento, che la vigente disciplina costituzionale consente esclusivamente per finanziare spese di investimento, è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l’equilibrio di bilancio. In questo senso, l’autonomia finanziaria di cui è dotato l’ente territoriale determina, di per sé, la condivisione delle responsabilità derivanti dal ricorso all’indebitamento, in modo tale che l’obiettivo dell’equilibrio di bilancio si presenta come un obiettivo diffuso a tutti i livelli di governo ⁽⁵⁾.

(4) Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* (2013), 28-29.

(5) Le modifiche operate all’art. 119 Cost. hanno introdotto due principi incidenti in maniera diretta sull’autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il primo riguarda la regola che prevede che l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni debba essere assicurata nel rispetto dei relativi bilanci. In tale prospettiva, il principio di pareggio di bilancio diviene un vincolo costituzionale, in grado di limitare l’autonomia finanziaria degli enti, nonché di subordinare al rispetto dell’obbligo di equilibrio di bilancio le politiche regionali e locali. Il secondo attiene al principio di responsabilizzazione degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica nazionale. Sull’impatto della modifica dell’art. 119 Cost. sull’assetto delle autonomie territoriali vedi: G.M. SALERNO, *Le mitologie dell’autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. Fed.* (2014), 83 ss.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: Profili di controriforma dell’autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it* (2012), 1 ss.; G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni; quando la paura prevale sulla ragione*, in *www.rivistaaic.it* (2012). A ben vedere già prima della riforma costituzionale, la necessità di intervenire con urgenza per limitare i rischi legati ai disequilibri di bilancio negli enti territoriali ha progressivamente indotto il legislatore statale a considerare le autonomie locali sostanzialmente come centri di spesa, ossia fattori di espansione del deficit e del debito pubblico da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione, piuttosto che enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia. In questo senso, vedi anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it* (2012), 1 ss.; S. MANGIAMELLI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.cnr.it* (2012); F. MERLONI, *Il*

Al riguardo, sembra difficilmente revocabile in dubbio che le modifiche delle regole costituzionali relative alla leva finanziaria precludano ad un definitivo abbandono del percorso, ormai quarantennale, indirizzato a decentrare i processi decisionali nell'ambito di assetti istituzionali e amministrativi locali. Specularmente, sembra emergere una chiara indicazione verso un ritorno ad un forte centralismo statale.

Infatti, con riferimento agli aspetti legati all'autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta agevole rilevare come la revisione costituzionale, rafforzando la capacità dello Stato di presidiare l'unità economica della Repubblica e irrigidendo i vincoli che rendono le autonomie responsabili della propria gestione finanziaria davanti ad esso, abbia consolidato processi di gestione finanziaria contrassegnati da un progressivo ampliamento degli oneri finanziari posti a carico di Regioni ed enti locali ⁽⁶⁾.

In questa ottica, tanto il novellato art. 119 Cost., quanto la legge 24 dicembre 2012, n. 243 stabiliscono, per le autonomie regionali, un regime finanziario che risulta essere più gravoso rispetto a quello dell'amministrazione statale, dal momento che il principio dell'equilibrio di bilancio diviene per esse un vero e proprio vincolo di pareggio nominale ⁽⁷⁾.

Non si registra più la semplice enunciazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, che, invece, essendo subordinata al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e al concorso nell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, viene sottoposta, in una logica di uniformità e omogeneità, ad un sistema di coordinamento della finanza pubblica interamente presidiato dallo Stato ⁽⁸⁾.

sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria, in *Le Regioni* (2011), 599 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Fed.* (2011), 457 ss.

⁽⁶⁾ Al riguardo, si deve segnalare che tale approccio ha trovato l'avallo della Corte costituzionale ha precisato come le previsioni contenute nel Patto di Stabilità Interno, derivanti dai vincoli finanziari europei, ancorché interferiscano con l'ordinamento anche degli enti locali, siano da ritenersi legittime avendo il carattere strumentale finalizzato alla riduzione della spesa corrente. Esse sono infatti riconducibili alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio (Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44, in www.cortecostituzionale.it).

⁽⁷⁾ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 183.

⁽⁸⁾ I nodi principali riguardano le dinamiche che ruotano intorno all'indebitamento degli enti territoriali. È questo infatti il momento in cui è concentrata l'attività di governo delle risorse attribuita alle Regioni dalla riforma, chiamata a decidere, sulla base degli elementi forniti dal legislatore statale, quali enti potranno ricorrere al predetto strumento finanziario. Al riguardo, la Corte costituzionale ha rilevato che «la garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si

Tale aspetto della riforma potrebbe ritenersi parzialmente temperato dal nuovo ruolo che l'art. 119 Cost. e la legge 243/2012 sembrerebbero attribuire alla Regione in ordine alla valutazione e decisione, in via autonoma rispetto allo Stato e sostanzialmente in modo autoritativo rispetto agli enti locali, delle politiche di spesa al proprio interno. Si tratta di una funzione ulteriore che pone definitivamente gli enti locali in una posizione gerarchicamente subordinata, nella scala gestionale e decisionale, rispetto alla Regione, la quale è, a sua volta, sopposta allo Stato, di per sé vincolato e condizionato dal livello sovranazionale.

Indubbiamente tale configurazione rivela una torsione centripeta e gerarchica del sistema di governo della finanza pubblica, per la quale il diritto dell'Unione europea e il diritto statale di rango primario e secondario divengono i punti di riferimento ⁽⁹⁾.

Ciò mette in crisi l'idea di "Repubblica delle autonomie" propalata dalla riforma del Titolo V del 2001: peraltro, a dire il vero, mai riuscita ad estrinsecarsi adeguatamente ⁽¹⁰⁾.

A ben vedere appare convincente l'opinione secondo la quale la circostanza che il governo politico dei processi economici richieda sempre più decisioni rapide, accentrate, fondate su dati tecnici, conduce, inevitabilmente, alla «contrazione del ruolo svolto dai "terminali" periferici del potere, viepiù sviliti a mere sedi di attuazione (o, addirittura, di piatta applicazione) di decisioni altrove interamente confezionate, secondo quanto si vedrà meglio a breve ragionando dei più recenti sviluppi al piano dei rapporti inter-ordinamentali» ⁽¹¹⁾.

Alla luce di quanto detto, cogliendo spunto dalla metafora del circuito elettrico, con cui i giuristi francesi descrivevano il modello amministrativo dello

tratta infatti di vincoli generali che devono valere in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte. [...] Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (Cfr. Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, in www.cortecostituzionale.it).

⁽⁹⁾ Sul punto, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it (2014).

⁽¹⁰⁾ Secondo M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni* (2012), 683, «ben prima della totale centralizzazione di politiche e determinazioni generata dall'azione di contenimento della crisi (2008-2012), l'originaria ipotesi esplicitamente dualista e dialettica di relazione con il centro su cui era stata modellata la veste istituzionale delle Regioni e di cui è stata testimonianza fin dall'inizio l'architettura del Titolo V e la ripartizione di funzioni operata dagli artt. 117 e 118, si è smarrita ed è stata sostituita da un sistema ispirato al principio opposto della centralizzazione e della integrazione sia in termini politici generali che di politiche di settore, il che (ri)trasferisce appunto nelle sedi centrali le quote più significative dei processi decisionali riguardanti i sistemi locali».

⁽¹¹⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.giurcost.org (2012), 1 ss.

Stato liberale, un simile circuito sembra essersi consustanziato nella nuova *governance* europea che per funzionare non può che basarsi su impulsi che viaggiano su impianti uniformi e ben monitorati. Continuando sempre nella metafora, un corto-circuito o un sovraccarico di tensione causato da un ambito di squilibrio finanziario, seppur localmente circoscritto, è potenzialmente idoneo a pregiudicare l'integrità del sistema e, quindi, va immediatamente riparato.

La manutenzione della rete diventa un processo continuo e ineludibile soprattutto in ambienti costituzionali nei quali la naturale tensione tra effettività dei diritti ed efficienza della spesa vocata al risparmio pone fisiologicamente sotto stress i rapporti politici e soprattutto quelli istituzionali tra i vari livelli di governo.

2. La parificazione dei bilanci regionali.

In tale contesto assumono un ruolo preminente le procedure di monitoraggio e correzione delle criticità di sistema e gli attori chiamati a garantire, da una parte, la necessaria uniformità dell'assetto della struttura finanziaria pubblica e, dall'altra, a gestire la fisiologica tensione istituzionale tra i livelli di governo da quest'ultima generata. Se la Corte costituzionale ha il compito di convogliare le distonie ordinamentali della finanza pubblica nella necessaria coerenza dei valori della Carta (compito, a mio avviso, non sempre adempiuto secondo direttrici univoche), alla Corte dei conti spetta il compito di "mantenere" l'assetto contabile pubblico, cioè l'infrastruttura essenziale alla tenuta del sistema, e di monitorare la sana gestione finanziaria secondo i nuovi parametri dell'efficienza europea. La magistratura contabile, in questo senso, viene dall'ordinamento investita di un ruolo più incidente nel delicato equilibrio tra centralismo finanziario e autonomia regionale, con compiti che se risultano chiari negli obiettivi, appaiono, come si vedrà, non altrettanto nitidi e coerenti nella regolazione.

Tale ruolo della Corte dei conti, espressione della riforma del titolo V del 2001 (art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131), con l'art. 1 del D.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (conv. in legge 24 dicembre 2012, n. 213) e con l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012 n. 243, è stato rafforzato, esorbitando l'area del controllo collaborativo sulla gestione, già presente sin dalla legge n. 20/1994, a favore, di una verifica più stringente dell'adeguamento, dinamico e continuo, del sistema finanziario delle Regioni al paradigma dell'equilibrio di bilancio tracciato dalla novella costituzionale del 2012.

Con tale scelta il legislatore ha inteso definitivamente superare la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. e ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost., il ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. In un

contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, alle sezioni regionali della Corte dei conti, è affidato il compito di riscontare nei conti regionali il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio; della previa copertura finanziaria delle spese; del divieto di indebitamento per spese non di investimento.

Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 6 marzo 2014, n. 39, infatti, i compiti affidati alla magistratura contabile sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio e si fondano sui caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti. Così, se da una parte, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, dall'altra parte, però, essi «non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali»⁽¹²⁾.

Nel complesso, in coerenza con il novellato impianto costituzionale e in correlazione con lo scenario tracciato, ciò che qualifica quanto previsto dall'art. 1 del D.l. n. 174/2012 è l'attribuzione alla Corte dei conti di una funzione, non più solo collaborativa qualificata dalla *moral suasion* del controllo-referto sui bilanci delle Regioni⁽¹³⁾, bensì soprattutto coercitiva in virtù del valore prevalente dell'equilibrio finanziario.

⁽¹²⁾ Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39.

⁽¹³⁾ Seguendo la linea tracciata dalla legge 24 febbraio 1990, n. 20, le relazioni di controllo sono finalizzate al *drafting* normativo per migliorare l'influenza dei suoi risultati amministrativi, facendo affidamento sulla capacità dell'amministrazione di autocorreggersi sotto la spinta del sindacato critico della magistratura contabile (A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei Conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte Conti* (2015), 581). Al riguardo, non può non ricordarsi come sin dalla sentenza 27 gennaio 1995, n. 29, la Corte costituzionale abbia affermato che il controllo di gestione ha lo scopo di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati. Infatti, diceva la Consulta, «nei confronti delle amministrazioni interessate, si riscontra un rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti, cui è data la possibilità di formulare a quelle "in qualsiasi (altro) momento" le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse la comunicazione delle "misure consequenzialmente adottate". Questo tipo di rapporto è la conseguenza del fatto che il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di "autocorrezione" sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei "controlli interni". Ed, invero, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di

Enfatizzando molto, con una frase a effetto, si potrebbe dire che da “tutori” i giudici contabili dovrebbero diventare i “guardiani” dell’efficienza finanziaria veicolata dal paradigma europeo.

Tuttavia, alla facile sintesi contenuta in tale affermazione non corrisponde un quadro normativo che autorizza ad una simile semplificazione nella misura in cui si tenga presente che il legislatore, anziché affiancare ai nuovi compiti strumenti altrettanto nuovi, ha preferito muoversi in continuità con il passato adibendo le già collaudate tecniche alle sfide innovative determinate dal novellato quadro costituzionale. Come si vedrà, tale utilizzo non sempre è agevole ed ha generato ulteriore complessità sistematica piuttosto che la perseguita semplificazione.

In questa ultima prospettiva si deve osservare l’estensione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali introdotta dall’art. 1, comma 5, del D.l. 10 ottobre n. 174, 2012.

Questo, come è noto, si configura come un esame di legittimità-regolarità delle modalità utilizzate dal governo regionale per costruire il rendiconto generale avendo come prospettiva di confronto le decisioni assunte nel bilancio di previsione e con l’assestamento in ossequio alle norme contabili ⁽¹⁴⁾.

neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi» (cfr. Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in *www.cortecostituzionale.it*).

⁽¹⁴⁾ La riforma costituzionale del 2012 e la legislazione organica introdotta con il D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ha comportato che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria non possano essere che espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori., in questo senso, come osservato dalla Corte costituzionale, «la legge di approvazione del rendiconto deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri. Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell’esercizio in modo comparabile a quella dell’anno precedente e a quella che sarà determinata per l’esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell’indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all’equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate. Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria» (Cfr. Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, in *www.cortecostituzionale.it*).

Dunque, la parifica si sostanzia in una funzione di riscontro, ossia nella verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti dal bilancio preventivo, si evidenziano in sede consultiva, sia in riferimento alle entrate sia in relazione alle spese.

Secondo la norma citata le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti procedono alla parifica del rendiconto regionale secondo le modalità previste per il rendiconto statale e in funzione referente nella medesima sede, con atto allegato, formulano osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione, proponendo misure correttive ed interventi di riforma per assicurare l'equilibrio di bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Si tratta di un istituto antico, che risale agli albori dello stato unitario, il regime del quale, nei suoi tratti essenziali, risale agli artt. 29 e 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, poi in larga misura trasfusi negli artt. 38, 39 e 40 del Testo unico Corte dei conti (R.d. 12 luglio 1934, n. 1214) ⁽¹⁵⁾ e che, seppure adeguato al mutato contesto costituzionale, risulta ancora il punto di riferimento del D.l. n. 174/2012.

Nato dall'esigenza di fornire integrità finanziaria allo Stato mediante un sindacato imparziale sulla certezza della regolarità e della legittimità dei fatti contabili relativi alla gestione governativa nella dialettica tra amministrazione e Parlamento, l'istituto ha attraversato la storia costituzionale del nostro Paese mantenendo intatti i propri tratti qualificanti, ma subendo una mutazione funzionale dovuta alla diversa configurazione degli attori, primo fra tutti la Corte dei conti, e in ultimo all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione.

Se sin dagli anni Sessanta del secolo scorso la magistratura contabile ha preso piena contezza della portata rilevante delle disposizioni contenute negli artt. 100 e 103 Cost. e, uscendo dall'orbita governativa, nella quale durante il periodo fascista era stata collocata, ha avviato una profonda trasformazione dell'attività di parificazione, soprattutto nella parte relativa alla relazione, è con l'estensione ai rendiconti regionali in un ambiente contrassegnato da una programmatica idea di Repubblica delle autonomie veicolata dalla riforma del Titolo V del 2001 che si registra un inevitabile cambio di prospettiva. Mutamento,

⁽¹⁵⁾ Per gli scritti più recenti in tema di giudizio di parificazione del rendiconto generale vedi: F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte Conti* (2019), 1 ss.; ID., *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in AA.VV., *Responsabilità, contabilità, controllo*, a cura di A. Canale, F. Freni, Milano 2019, 1121 ss.; P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in www.contabilita-pubblica.it (2018), 1 ss.; M. GRAFFEO, *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, in AA.VV., *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di E.F. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli 2018, 801 ss.; C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte Conti* (2016), 505 ss.; A. MASSARENTI, *Attualità e prospettive del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato*, in *Nuova rass. legisl., dottr. e giur.* (2004), 2382 ss.

in ultimo, definitivamente rivelato dalla legislazione di attuazione della legge cost. n. 1/2012 in cui nella parificazione dei rendiconti regionali sembra consustanziarsi una trascendente visione del valore, per certi versi supremo, dell'equilibrio di bilancio correlato al corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

In altri termini, l'estensione alle Regioni rivela una fisiologica distonia tra funzione e regime giuridico che lascia aperti numerosi problemi, sia sul piano dell'esatta configurazione della natura giuridica di questa forma di giudizio di parificazione, sia, sul piano sistematico, in ordine alla collocazione dell'istituto in un impianto costituzionale, almeno ancora formalmente, contrassegnato da un regionalismo forte e da un correlato apparato di garanzie dello stesso. Infatti, rispetto alla sua dimensione statale, nella quale la parifica continua a giocare un ruolo rilevante nelle relazioni tra Governo e Parlamento, non altrettanto sembra riscontrarsi in ambito regionale dove la funzione dell'istituto appare indirizzata, più che altro, a calmierare le tensioni tra autonomia regionale e uniformità finanziaria, lasciando emergere tutte le aporie generate dall'adozione di formule normative ancestrali e ierofaniche liturgie procedurali per fronteggiare il *new brave world* inaugurato nel 2012.

D'altra parte, sembra che, in fondo, il D.l. n. 174/2012, di fronte al "Vaso di Pandora" dell'assetto finanziario delle Regioni, scoperchiato dalla legge cost. n. 1/2012, tradisca la volontà del legislatore di distribuirne il contenuto in vasetti più piccoli e maneggevoli: ciò, non solo senza coglierne le differenti coordinate costituzionali, ma di fatto riproponendo, in sedicesimi, i medesimi problemi di inquadramento sistematico che da oltre cinquant'anni contraddistinguono il giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato.

Così, i problemi applicativi non possono che essere scontati se, in un ambiente caratterizzato da un'ampia autonomia decisionale delle assemblee regionali, per disciplinare la necessaria attestazione della continua rispondenza dei flussi finanziari al paradigma tracciato dai novellati artt. 97 e 119 Cost. si rinvii, in maniera del tutto acritica, ad una normativa, originariamente pensata centocinquanta anni fa per un sistema centralistico, gerarchico ed uniforme al fine di regolare, in chiave liberale, i rapporti tra Governo e Parlamento, e poi, sempre in quella prospettiva, in via interpretativa legittimata dall'art. 100 Cost. A ciò si aggiunga che se quella medesima normativa, lungi dall'essere pacificamente accolta, è stata oggetto di successivi interventi della Corte costituzionale e abbia dato luogo ad un dibattito dottrinario sterile di approdi condivisi, le criticità sistematiche non possono che venire, in maniera più o meno estemporanea, ovviate da forme di regolazione domestica, oppure da pronunce ad altissimo contenuto pretorio, provenienti dalla magistratura contabile.

3. L'inquadramento sistematico e il problema della natura giuridica.

Come detto, prima dell'estensione alle Regioni, il giudizio di parifica è stato oggetto di un ampio dibattito in ordine alla sua qualificazione come atto di controllo ovvero come esercizio di una funzione latamente giurisdizionale. In un primo momento la questione ha avuto rilevanza in ragione della correlata possibilità di attivare il giudizio di costituzionalità da parte della Corte dei conti⁽¹⁶⁾. Una volta che la Consulta ha aderito, sin dalle sentenze 9 dicembre 1963, n. 165 e 19 dicembre 1966, n. 121, alla tesi sandulliana delle c.d. funzioni neutrali⁽¹⁷⁾, riconoscendo l'accessibilità al sindacato costituzionale, la polarizzazione delle opinioni ha riguardato l'esatta determinazione della formula contenuta nell'art. 40 del T.u. del 1934 ed il regime giuridico conseguenziale.

Fondare le funzioni della Corte dei conti sull'art. 100 ovvero sull'art. 103 Cost. infatti non è privo di conseguenze, posto che nel primo caso si tratterebbe di un'attività sostanzialmente amministrativa⁽¹⁸⁾, seppur con veste giurisdizionale, nel secondo si è in presenza di *ius dicere* afferente alla materia "contabilità pubblica" allo scopo di dare certezza e immutabilità ai risultati del rendiconto nel rapporto tra Governo e Parlamento⁽¹⁹⁾.

Il regime giuridico della delibera di parificazione ne risulta condizionato, risolvendosi, a seconda della configurazione in un presupposto ovvero in una condizione foriera di effetti conformativi.

⁽¹⁶⁾ In proposito per una ricostruzione completa e aggiornata G. RIVOSACCHI, *Controlli della Corte dei Conti ed incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.* (2017), 357 ss.

⁽¹⁷⁾ A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.* (1962), 200 ss.

⁽¹⁸⁾ Prima della costituzione la dottrina amministrativistica era pressoché unanime nel considerare la natura amministrativa della parificazione del rendiconto. In tal senso, vedi: V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano 1892, 84; A. DE CUPIS, *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Torino 1910, 76; F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*, in *Giur. it.* IV (1903), 177 ss.; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Napoli 1905, 162; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, II, Torino 1935, 21; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1940, II ed., 279. Dopo la Costituzione hanno qualificato la parificazione esercizio di una funzione di controllo F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto (1958)*, in *Scritti giuridici*, II, Milano 2006, 1651 ss.; V. GUCCIONE, *Questioni di costituzionalità, legittimazione, rilevanza: variazioni sul tema con riferimento particolare al giudizio di parificazione*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.* (1969), 226; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1970, 421; G. COGLIANDRO, *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.* (1980), 1308.

⁽¹⁹⁾ Tale impostazione è quella fortemente sostenuta da S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano 1969, 212 ss.; ID., *Trattato di contabilità pubblica*, II, Milano 1981, 766 e 794; G. CAIANIELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva*, in *Foro amm.* (1967), 53-54; U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, Milano 1970, 111 ss.

Guardando retrospettivamente la disputa non sembra che il confronto sia sfociato di soluzioni unanimi, complici anche diverse pronunce della Corte costituzionale che, da una parte, hanno riconosciuto la natura giurisdizionale, ma solo ai fini dell'istaurazione incidentale del giudizio di costituzionalità, e dall'altra, hanno giustificato, in egual misura, molti argomenti che, al contrario, condurrebbero la parificazione pienamente nell'alveo del controllo. A ben vedere tale risultato ambiguo è frutto di una pluralità di opinioni ciascuna della quali, allo stato della normativa, è passibile di obiezioni ed al contempo trova riscontri in singoli principi o in disposizioni positive ⁽²⁰⁾.

Le questioni relative alla natura giuridica della parificazione e al conseguenziale inquadramento sistematico della stessa sembrano continuare ad animare il dibattito in relazione all'esatta configurazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del D. l. n. 174/2012.

Un primo orientamento, che potremmo definire tradizionalista, tende a collocare la scelta legislativa nella linea interpretativa seguita dalla giurisprudenza contabile sul giudizio di parificazione dello Stato, posto che l'elemento di novità sarebbe costituito esclusivamente dall'oggetto – i rendiconti regionali – e dalla relativa competenza delle sezioni regionali. Infatti, la scelta del legislatore di ribadire il riferimento alle norme del T.U n. 1214/1934 reca con sé la naturale conseguenza di configurare il giudizio di parificazione come attività di controllo, esercitata, nel suo segmento finale, con la veste formale della giurisdizione, e finalizzata all'esercizio di un compito ausiliario nei confronti dell'assemblea regionale inquadrate integralmente nell'alveo dell'art. 100 Cost. ⁽²¹⁾.

Compito confermato dall'altra parte dal riconoscimento anche di una funzione referente in sede di parificazione del rendiconto a mente della quale con una relazione allegata alla decisione la Corte dei conti deve formulare le proprie osservazioni in ordine alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone misure di correzione secondo il modello classico del controllo sulla gestione ⁽²²⁾.

In sostanza, la pronuncia della Corte, 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 ⁽²³⁾.

Le formalità della giurisdizione, oltre che il segno di una tradizione storica, sono espressione del disegno costituzionale che assegna alla Corte dei

⁽²⁰⁾ A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Roma 1997, III ed., 148.

⁽²¹⁾ Si tratta di una linea interpretativa immediatamente sposata dalla giurisprudenza contabile. Vedi Corte Conti, sez. riun., 14 giugno 2013, n. 7, in *Riv. Corte Conti* 3 (2013), 6; Corte Conti, sez. aut., 23 marzo 2013, n. 9, *ivi*, 45; Corte Conti, sez. aut., 15 maggio 2014, n. 14 in *G.U. Serie Generale* n. 105 del 8 maggio 2014 – S.O. n. 38.

⁽²²⁾ C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit., 517.

⁽²³⁾ P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, cit., 8.

conti la missione di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse, in una visione unitaria della duplicità delle funzioni di controllo e della giurisdizione contabile ⁽²⁴⁾.

Secondo tale impostazione la natura mista condensa in sé una prevalente attività di controllo di legittimità-regolarità e un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ma con la precisazione inequivocabile che tale ultima funzione viene in rilievo ai limitati fini di ammettere le SS.RR. quale giudice *a quo* per le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale ⁽²⁵⁾.

Per certi versi contrapposto a tale lettura tradizionale si colloca quell'orientamento che, aderendo ad una concezione ampia di controllo, intende ricondurre il giudizio di parificazione nell'alveo dei poteri giurisdizionali della Corte dei conti in ordine alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, secondo comma, Cost. nell'ottica di un nuovo ruolo che la riforma costituzionale del 2012 ha riservato alla magistratura contabile ⁽²⁶⁾.

Tale impostazione muove dal profilo innovativo dell'estensione del giudizio di parificazione alle Regioni che si fonda sulla circostanza che in questa sede non si tratti di effettuare una verifica delle poste rendicontate alla legge che autorizza il bilancio, bensì di esercitare un controllo sul rispetto delle norme sulla rendicontazione a presidio di un effettivo equilibrio di bilancio. Al riguardo, come sottolineato dalla Corte costituzionale, nel giudizio di parifica diventa centrale la correttezza della determinazione dell'accertamento del risultato di amministrazione, il quale costituirebbe «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio» ⁽²⁷⁾.

Ciò posto, secondo tale impostazione, il giudizio di parifica non può essere un giudizio cerimoniale o meramente notarile, ma un giudizio che ha, ad oggetto, il rendiconto come documento degli equilibri e, a parametro, norme che sono poste a diretta tutela del rispetto sostanziale degli equilibri nel tempo; di conseguenza gli accertamenti della decisione di parifica costituiscono un modello di conformità a legge e Costituzione che rendono, per l'effetto formale di giudicato connesso alla decisione, di per sé "non manifestamente infondato" il dubbio di costituzionalità: a) della legge sul bilancio di previsione (approvazione e variazioni); b) nonché della legge di approvazione del rendiconto che non tenga conto dei *dicta* accertativi della Corte dei conti e che con essi si pongano in palese contraddizione. Il giudizio di parificazione non è dunque una fase, un *internum*

⁽²⁴⁾ Cfr. P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna 2012, 202.

⁽²⁵⁾ M. GRAFFEO, *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, cit., 826.

⁽²⁶⁾ A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei Conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, cit., 577 ss.

⁽²⁷⁾ Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, in *www.cortecostituzionale.it*.

corporis, del provvedimento legislativo di approvazione del rendiconto, ma di un giudizio basato su parametri strettamente giuridici, che riguarda scritture giuridico-contabili, analitiche e sintetiche, formatesi ad opera dell'amministrazione e che costituiscono la premessa di un atto di un altro potere dello Stato e/o della Repubblica. In questa prospettiva, alla luce della legge cost. n. 1/2012 e dell'art. 20 della legge n. 243/2012, che hanno integrato il sistema dei controlli, come strumento di legalità ed effettività dell'equilibrio di bilancio, la competenza della Corte dei conti sul giudizio di parifica si ascrive certamente nell'ambito della giurisdizione "piena" e per materia attribuita dalla Costituzione, nelle materie della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.). In proposito, il riferimento contenuto nell'art. 40 del T.U. n. 1214/1934, richiamato dall'art. 1, comma 5, alle formalità della giurisdizione contenziosa induce implicitamente a ritenere che «il controllo di legalità del conto effettuato attraverso il giudizio di parifica è una giurisdizione, nella sostanza, "non contenziosa", finalizzato a dare certezza ad un conto e alla contabilità correlata, ma che, per disposizione espressa di legge, si struttura attorno alle "forme" di quella contenziosa, per aumentare la garanzia di neutralità del giudice, con l'introduzione della parte pubblica, rappresentata dal pubblico ministero contabile⁽²⁸⁾.

Entrambi gli orientamenti prestano il fianco ad obiezioni di valore esiziale dal punto di vista sistematico seppur basate su profili opposti.

La lettura in chiave tradizionale non sembra cogliere in adeguato conto il carattere innovativo dello scenario tracciato dalla novella costituzionale riproponendo un modello basato sulla funzione ausiliaria del controllo in un sistema in cui tutta l'operazione che sta dietro alla parificazione del bilancio riguarda più propriamente la coerenza costituzionale degli equilibri di bilancio della Regione sulla base quadro generale dei vincoli europei secondo un parametro di regolarità/legittimità che incide in maniera determinate sull'assetto dell'autonomia decisoria del legislatore regionale. In tal senso si riscontra la presenza di interessi antagonisti la quale sembra difficilmente compatibile con un procedimento di controllo fondato su un'istruttoria formale, a contraddittorio "grazioso" (regolato da varieguate forme più o meno vincolanti di *soft law*) che sfocia in una pubblica udienza destinata a dare effetti imperativi ed irrevocabili ad una decisione costruita in via ufficiosa e spesso *inaudita altera partem*. Così come difficilmente compatibile con tale impostazione è la sindacabilità della decisione da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, comma sesto, del Codice della giustizia contabile non solo come richiesta di *revisio prioris instantiae* da parte della Regione, ma anche in via di impugnazione

⁽²⁸⁾ La ricostruzione in termini integralmente giurisdizionali riportata del testo è riferibile pedissequamente a quanto sostenuto da F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno*, cit., *passim*, spec. 10.

da parte del procuratore regionale, una sorta di invitato di pietra del procedimento di parifica.

Affermare il carattere misto del giudizio di parificazione, oltre ad apparire un facile modo per aggirare la qualificazione giuridica dello stesso, rischia di giustificare ogni aporia sistematica ed ogni prassi applicativa eterodossa generata da un quadro normativo asfittico e antiquato.

Per altre ragioni non convince del tutto la lettura del giudizio in chiave propriamente giurisdizionale, posto che se è vero che questa coglie l'aspetto innovativo del nuovo quadro funzionale, d'altro canto non si può fare a meno di evidenziare che una giurisdizione *pleno iure* recherebbe con sé l'esigenza di un quadro normativo predeterminato che l'art. 111 Cost. imporrebbe. Peraltro, per stessa ammissione di chi sostiene questa tesi ogni forma di regolazione domestica priverebbe di quelle garanzie formali idonee ad assicurare l'uniformità di agire che risulta necessaria in ragione della diversità dei contesti regionali. In sostanza, seppur gravida di interessanti prospettive *de iure condendo*, senza un intervento di riordino del legislatore inteso a normare le procedure in maniera puntuale e conforme al nuovo quadro, tale impostazione lascerebbe troppo ambito alla regolazione pretoria con pregiudizio del principio di legalità (che a mio modo di vedere viene prima del buon andamento).

Inoltre, una volta qualificato in termini integralmente giurisdizionali l'accertamento di regolarità e legittimità del rendiconto regionale, appare una petizione di principio la separazione di questo dal momento tutorio della relazione, quasi che gli indirizzi e le raccomandazioni formulate oggi non diventino fisiologicamente parametri di giudizio domani. Ma, ammesso e non concesso, che questa divaricazione di funzioni all'interno della medesima operazione fosse riscontrabile, si dovrebbe immaginare che la relazione di cui all'art. 1, quinto comma, del D.l. n. 174/2012 renderebbe privo di significato il controllo sulla gestione di cui all'art. 7, settimo comma, della legge n. 131/2003, posto che, come si è detto nella parte introduttiva, nell'attuale contesto, efficienza, intesa in senso lato, corrisponde pienamente ad equilibrio di bilancio.

Ma il punto su cui entrambe le tesi sono concordi e che suscita questioni sul piano sistematico attiene al carattere di giudicato che la decisione di parifica assume.

Il punto condiviso è che le deliberazioni che concludono il procedimento di controllo, «non possono qualificarsi atti amministrativi, pur non essendo “sentenze” in senso stretto. Trattasi infatti di atti atipici promananti da Organi appartenenti all'Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà»⁽²⁹⁾.

In questo senso, il procedimento di parifica del rendiconto si conclude con una deliberazione che, fatto salvo una impugnazione davanti alle sezioni riunite, sarebbe irrettrattabile ed irrevocabile in quanto atto ad effetto “certativo-

(29) Cfr. Corte Conti, sez. riun., 4 maggio 2017, n. 15, in *www.corteconti.it*.

prescrittivo” che vincola in quanto proveniente da un magistrato nell’ambito di un procedimento formalizzato dalla legge.

La formazione del giudicato, quindi, è il risultato della previsione delle forme della giurisdizione: in modo tale che l’attestazione di conformità, nella quale si sostanzia la parificazione, assuma i connotati ed il privilegio della definitiva inoppugnabilità ⁽³⁰⁾.

Tale affermazione tuttavia non risulta condivisibile per due ragioni di carattere sistematico.

In primo luogo, indipendentemente dal *nomen iuris*, volutamente ambiguo, di deliberazione, e non di sentenza, che il legislatore ha adottato per la decisione sul giudizio di parificazione, l’immutabilità e la vincolatività dell’effetto “certativo-prescrittivo” inciderebbe immediatamente sulla potestà legislativa regionale determinando un effetto invalidante sulla legge approvativa del rendiconto in contrasto con quanto stabilito dal giudice contabile, tanto se lo si configura quale presupposto quanto se lo si qualifichi come condizione della stessa. In realtà, si è avuto modo di segnalare, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che la parificazione non incide sulla discrezionalità di cui godono le assemblee regionali (sent. n. 39/2014). Affermare che a riprova dell’esistenza del giudicato, la violazione del *decisum* contabile provocherebbe un giudizio di costituzionalità per violazione degli artt. 81 e 97 Cost. ⁽³¹⁾ rischia di provare troppo, in quanto tale giudizio non ha ad oggetto la violazione del giudicato quanto il potenziale effetto della violazione stessa sull’equilibrio di bilancio, trasformando di fatto il giudice delle leggi in un giudice di legittimità della deliberazione. Argomento più calzante sarebbe che la presenza di un giudicato determinerebbe che tale atto normativo sarebbe censurabile sotto il profilo costituzionale in quanto non rispettoso delle funzioni riservate al potere giudiziario: lo stesso, infatti, configurandosi come *jus superveniens* retroattivo, violerebbe i principi dell’intangibilità del giudicato e della stessa funzione giurisdizionale, come deducibili dagli artt. 101, 102, 103, 104, primo comma, 108, secondo comma, 111 e 113 Cost. ⁽³²⁾. Ma tale ricostruzione riproporrebbe tutte le questioni relative alla costituzionalità del procedimento di formazione della decisione rispetto all’art. 111 Cost. in ordine alle garanzie di contraddittorio e sarebbe incompatibile con il carattere ufficioso dell’istruttoria.

Inoltre, se la definitività della parificazione produce un effetto certativo-prescrittivo, che si fonda su un giudizio dicotomico, risulta difficile giustificare la prassi della parifica “con eccezioni” in ragione della natura unitaria del

⁽³⁰⁾ Cfr. L. GIAMPAOLINO, *Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali*, in *www.giustamm.it* (2016).

⁽³¹⁾ F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, cit.

⁽³²⁾ M. GRAFFEO, *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, cit., 19 che mette in risalto come tale rischio sarebbe il naturale portato della configurazione della decisione come sentenza.

rendiconto in relazione al risultato di gestione ai sensi dell'art. 42 del D.lgs. 23 giugno n. 118, 2011 ⁽³³⁾.

Al riguardo, si è posta la questione se il governo regionale possa all'esito del giudizio di parifica con eccezioni presentare un nuovo rendiconto da sottoporre ad una ulteriore valutazione da parte della sezione regionale della Corte dei conti. In una recente decisione delle Corti dei conti siciliana la risposta è stata affermativa «nella consapevolezza, tuttavia, che, eliminata dal mondo giuridico la originaria delibera di Giunta si pone nel nulla anche la relativa decisione di parifica, cui la prima accedeva». Dunque, la parifica, nel medesimo ciclo di bilancio, su un rendiconto emendato prima dell'approvazione assembleare, può essere rinnovata posto che «una volta riapprovato il Rendiconto avviene una riapertura dei termini procedurali con reviviscenza delle competenze della Sezione regionale della Corte dei conti, almeno fino a che l'Assemblea Regionale, come sopra evidenziato, non lo approvi nell'esercizio della propria sovrana potestà legislativa» ⁽³⁴⁾. Dunque, l'immutabilità della verifica sui conti è relativa ad un oggetto, il rendiconto, che può essere discrezionalmente mutato: in ciò risulta agevole riscontare un significativo allontanamento della decisione del magistrato contabile dal concetto di giudicato in senso formale salvo volere immaginare un giudicato "a formazione progressiva" ovvero un accertamento *rebus sic stantibus*.

In questa prospettiva, l'immutabilità della parificazione sarebbe il risultato della approvazione adesiva da parte della assemblea legislativa e non un effetto dell'atto in quanto tale.

In secondo luogo, appare difficilmente sostenibile sul piano sistematico un giudizio, reso nelle forme giurisdizionali, in cui il giudicato abbia solo effetti formali e non anche effetti sostanziali.

Sul punto è stato osservato che all'accertamento di illegittimità-irregolarità ha un effetto conformativo: sia di tipo positivo, nel senso che impegna l'amministrazione a porre immediato rimedio a tutte le situazioni che il rendiconto "accerta" e che certificano un difetto di equilibrio per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio "a monte", sia di tipo negativo, nel senso che importa il divieto di reiterare prassi contabili la cui costituzionalità, in forza di tale accertamento, si presume dubbia ⁽³⁵⁾. Poiché l'accertamento dovrebbe vincolare anche il giudice

⁽³³⁾ Sui problemi della c.d. parifica con eccezioni vedi V. PINTO, *Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali: spunti di riflessione per conformare in chiave "utile" la sagoma multiforme*, in *Gazz. for.* (2018), 1007 ss., spec. 1015.

⁽³⁴⁾ Corte Conti, sez. riun. Reg. Sic. sez. contr., 4 dicembre 2018, n. 5, in *www.corteconti.it*, che tuttavia aggiunge che «le modificazioni apportate al rendiconto, comportando nuovi risultati di amministrazione rispetto a quelli già esaminati, rendono difficilmente leggibili le stesse rettifiche adottate a seguito dei rilievi della Corte dei conti, conducendo ad una totale mancanza di trasparenza del documento finale approvato».

⁽³⁵⁾ F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, cit.

su fatti giuridico-contabili da lui accertati, risulta agevole dimostrare che quanto accertato legittimo in una parifica non possa essere contestato nella parifica successiva. Ragionare in senso contrario significa ammettere che il principio di continuità dei bilanci possa essere utilizzato solo *in malam partem* per sanzionare condotte illegittime che si ribaltano su esercizi successivi e non per ammettere un affidamento da parte del governo regionale su poste avvistate e non contestate. Tale tutela dell'affidamento, fisiologica conseguenza del giudicato sostanziale, è stata invece esplicitamente negata dalle Sezioni Riunite secondo le quali «la decisione di parifica non può generare un affidamento tale da giustificare, per gli esercizi successivi, l'inesatta applicazione di criteri e metodologie imposte da una fonte normativa. Né, d'altronde, il giudice della parifica, può ritenersi vincolato ad un proprio precedente, vieppiù nel caso in cui, per l'assenza di un'analisi peculiare su un determinato dato contabile, non sia stata rilevata l'inosservanza di una norma» ⁽³⁶⁾.

Pertanto, se non è configurabile in astratto nessuna forma di giudicato implicito nel giudizio di parifica si deve ritenere insussistente ogni forma di effetto sostanziale del giudicato poiché ogni parifica riattiva i poteri cognitori del magistrato contabile che "vede" i fatti contabili come fosse la prima volta senza vincoli rispetto a precedenti decisioni. Gli effetti conformativi della decisione rileveranno o sulla base di una volontaria acquiescenza ovvero in un contesto di eventuale giudizio di costituzionalità della legge regionale di approvazione rendiconto sollevato dalla stessa Corte dei conti.

4. La parifica del rendiconto regionale come esercizio di una funzione giurisdicente affine alla volontaria giurisdizione.

Alla luce di quanto rilevato, si può sostenere che l'effetto giuridico dell'atto parifica è indipendente dal suo stato di giudicato in quanto attiene principalmente agli aspetti funzionali del giudizio affidato alla Corte dei conti in relazione alla conformità della legge regionale che approva il rendiconto.

Per ricostruire la fattispecie occorre muovere da una decisione della suprema Corte di cassazione che sembra avere colto l'aspetto qualificante della funzione la quale, «non sembra rispondere alle caratteristiche di una vera e propria attività giurisdizionale: non quella di accertare l'avvenuta violazione di norme giuridiche per applicare e rendere effettiva la conseguente sanzione, giacché niente di tutto ciò si realizza nel giudizio di parificazione operato dalla Corte dei conti; non quella di comporre un contrasto di posizioni giuridicamente rilevanti tra parti contrapposte, che qui sarebbe impossibile identificare, non potendosi neppure figurativamente considerare tali da un lato l'amministrazione regionale e dall'altro il Procuratore contabile, il quale interviene nel giudizio solo in veste di organo di garanzia; e neppure quella di dare certezza definitiva ad

⁽³⁶⁾ Corte Conti, sez. riun., 15 gennaio 2019, n. 1, in www.corteconti.it.

una situazione giuridica che la richieda, mediante un accertamento destinato a produrre effetti di giudicato, giacchè parrebbe del tutto improprio riconoscere simili effetti alla decisione di parificazione emessa dalla Corte dei conti su un progetto di rendiconto che resta ancora modificabile con la relativa legge di approvazione»⁽³⁷⁾.

Ritenendo corretta tale impostazione il riferimento alle forme giurisdizionali può essere spiegato facendo ricorso al modello della volontaria giurisdizione⁽³⁸⁾.

Secondo una nota definizione «la giurisdizione volontaria sarebbe appunto quella branca della giurisdizione che, rendendo possibile una normalità di vita giuridica dove all'origine una normalità manca, consente l'attuazione completa dell'ordinamento giuridico, così come per le situazioni patologiche della vita giuridica provvede la giurisdizione contenziosa»⁽³⁹⁾.

Come è noto, la funzione del giudice in sede di volontaria giurisdizione è di prevenzione e di ausilio per l'attuazione di precetti giuridici nell'interesse di tutti, mancando una contesa da risolvere *inter alios*⁽⁴⁰⁾ (cd. intervento *pro volentibus* o *inter volentes*) e l'esistenza di un illecito. Egli non interviene per esercitare il potere giurisdizionale, ma per perseguire uno scopo, che la legge gli affida unicamente in considerazione delle sue qualità soggettive e della posizione che occupa rispetto all'ordinamento, ma anche per la cura di interessi diversi. La giurisdizione volontaria si esplica, pertanto, mediante influenza nel processo formativo della volontà giuridica del soggetto⁽⁴¹⁾.

(37) Cfr. Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2014, n. 23072, in *Foro amm.*, 2015, 24; in termini anche Cass. civ., sez. un., 8 novembre 2016, n. 22645, in *www.contabilita-pubblica.it*.

(38) La Corte costituzionale sembra escludere tale ricostruzione poiché nella recentissima decisione 7 maggio 2019, n. 138, ha sottolineato che i giudizi in esame siano diversi da quelli di volontaria giurisdizione. Tale esclusione è contenuta in un *obiter dictum* che si presenta innovativo rispetto ad una formulazione ormai tralaticciamente ribadita dalla giurisprudenza costituzionale tutte le volte che occorre affermare la possibilità riconosciuta al giudice contabile in sede di controllo di sollevare questioni di costituzionalità. A ben vedere tale rilievo contenuto in un inciso, peraltro assolutamente inconferente rispetto al *thema decidendum*, si presenta apodittico, posto che nulla si dice sulla assunta diversità del giudizio di parifica rispetto alla volontaria giurisdizione, limitandosi ad affermarla. In tal senso si ritiene che la decisione in esame non inficia in alcun modo quanto sostenuto nella presente riflessione.

(39) L.P. PAJARDI, *La giurisdizione volontaria*, Milano 1963, 13.

(40) L.P. COMOGLIO, C. FERRI, M. TARUFFO, *Lezioni sul processo civile*, Bologna 2006, 173.

(41) In tema vedi: E. REDENTI, M. VELLANI, *Diritto processuale civile*, Milano 2011, 805; C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Torino 2011, 285; F.P. LUISSO, *I processi speciali. Diritto processuale civile*, Milano 2011, 285; in generale sul tema v. V. SCALESE, *Codice della volontaria giurisdizione e procedimenti camerali* Milano 2005, *passim*; A. JANNUZZI, P. LOREFICE, *Manuale della volontaria giurisdizione*, Milano 2004, *passim*.

La natura giuridica della volontaria giurisdizione ruota intorno a due caratteristiche: una di tipo sostanziale e una di tipo processuale ⁽⁴²⁾.

Sotto il primo profilo, sostanziale, la giurisdizione volontaria è diretta all'attuazione, per ragioni di pubblico interesse, di un controllo circa la legalità dell'atto e/o l'opportunità di alcuni atti al fine di evitare la lesione di qualsiasi interesse. Sotto il profilo processuale, invece, nella giurisdizione volontaria manca la lite, caratteristica essenziale e tipica della giurisdizione contenziosa, e manca il giudicato. I provvedimenti di volontaria giurisdizione non sono, infatti, idonei a costituire giudicato in senso sostanziale e possono essere modificati o revocati. Inoltre, l'attività di volontaria giurisdizione si svolge nelle forme di un procedimento che si fonda su tre principi fondamentali: il carattere sommario della cognizione, i poteri inquisitori del giudice e la non attitudine al giudicato del provvedimento.

Semplificando molto, tutti gli studi della dottrina sul tema convergono nel senso di individuare due elementi che sono costanti nella volontaria giurisdizione: 1) sotto il profilo soggettivo e funzionale, la non necessaria connessione con l'esercizio della giurisdizione ordinaria; 2) sotto il profilo oggettivo, l'assenza di lite e di contestazione che attribuiscono agli atti natura amministrativa. La necessità di ricorrere all'intervento del giudice, preposto alla giurisdizione contenziosa, anziché ad organi non giurisdizionali, nonostante l'assenza di diritti in conflitto, è da ritrovarsi nella natura degli interessi che richiedono particolari garanzie che solo il potere giudiziario e la struttura dell'organizzazione della giustizia assicurano. Da qui la qualificazione della volontaria giurisdizione quale attività formalmente giurisdizionale e sostanzialmente amministrativa ⁽⁴³⁾.

Seppur parzialmente diversificato a seconda delle materie lo schema dei procedimenti di volontaria giurisdizione prevede che l'iniziativa processuale è della parte che presenta il ricorso, che è atto necessario per la soddisfazione dell'interesse che ne costituisce oggetto e che, senza la partecipazione del giudice, non sarebbe altrimenti attuabile. Oggetto della domanda non è la violazione di un diritto soggettivo, rispetto alla quale il giudice deve verificare la sussistenza emettendo un correlativo provvedimento contro l'agente, ma l'emissione di un

⁽⁴²⁾ E. FAZZALARI, *La giurisdizione volontaria*, Padova 1953, 28; E. REDENTI, *Nozioni e regole generali sui procedimenti e provvedimenti di giurisdizione volontaria*, in *Dir. proc. civ.*, III, Torino 1957, 343; L. MONTESANO, *Sull'efficacia, sulla revoca e sui sindacati contenziosi dei provvedimenti non contenziosi dei giudici civili*, in *Riv. dir. civ.* (1986), 592.

⁽⁴³⁾ E. FAZZALARI, *La giurisdizione volontaria*, cit., 36. Allorio, infatti, definiva la giurisdizione volontaria quale «attività amministrativa, ossia sprovvista di cosa giudicata, perché risultato di un procedimento idoneo a giustificare quest'ultimo effetto, assegnata però per competenza a organi abitualmente giurisdizionali, che cioè normalmente adempiono un'attività giurisdizionale in senso proprio, produttrice della cosa giudicata» (cfr. E. ALLORIO, *Saggio polemico sulla "giurisdizione" volontaria*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* (1948), 36).

provvedimento per la soddisfazione di un interesse rispetto al quale il giudice ha un ruolo integrativo, non essendo a lui sottoposta una fattispecie completa. In sede di ricorso, le parti possono non precisare o fornire gli strumenti di prova, perché il giudice, in forza dei suoi poteri inquisitori, può acquisire *ex officio* gli elementi che ritiene più opportuni. Il pubblico ministero partecipa in qualità di interveniente necessario. In virtù dell'obbligo assunto con il ricorso, il giudice emette il provvedimento (atto imperativo vincolato) che ha la forma di un decreto motivato. Questo non è finalizzato all'accertamento di alcun diritto, ma alla verifica dell'attività istruttoria svolta al fine di acquisire gli elementi indispensabili per affermare la sussistenza della situazione di fatto sottoposta alla sua attenzione. Il ricorso è soggetto al reclamo avanti giudice superiore. Con il reclamo viene riproposta al giudice di secondo grado, la situazione di fatto prospettata al giudice di primo grado, con lo scopo di ottenere l'emissione di un provvedimento più idoneo a soddisfare un determinato interesse, che, pertanto, può avere ad oggetto anche elementi nuovi o completamente diversi e prescinde da vizi legati al procedimento.

Si esclude la possibilità di un ricorso per cassazione avverso il reclamo in quanto, secondo pacifico orientamento della Suprema Corte, si tratta di un «provvedimento che, adottato nell'ambito di un procedimento di volontaria giurisdizione, è privo del carattere della decisorietà, configurandosi come intervento di tipo ordinatorio ed amministrativo, insuscettibile di passare in cosa giudicata in quanto sempre revocabile e modificabile per la sopravvenienza di nuovi elementi di valutazione»⁽⁴⁴⁾.

Prospettati sinteticamente gli aspetti qualificanti che contraddistinguono la volontaria giurisdizione risulta agevole riscontare nella funzione giurisdicente esercitata dalla Corte dei conti nel giudizio di parifica dei rendiconti regionali elementi di forte affinità con quella. Non è un caso che la Cassazione, per descrivere le due fattispecie, utilizzi sostanzialmente lo stesso linguaggio.

Infatti, come diceva Giannini vi sono attività nelle quali il giudice compie attività aventi qualità di verifica di regolarità, alle quali è da riconoscere carattere di attività di controllo, e che anche se norme positive configurassero tali attività come giurisdizionali tale qualificazione formale rilevarebbe in relazione al procedimento da seguire, all'effetto della pronuncia del giudice o all'impugnazione della stessa, ma non ne farebbero venire meno il contenuto di controllo⁽⁴⁵⁾.

In questo senso, sebbene nell'ambito di un contesto ordinamentale profondamente diverso e dominato dal diritto pubblico, il magistrato contabile, in ragione della sua posizione di terzietà ed indipendenza, nell'esercizio della sua funzione di controllo è chiamato a rendere "normale" il rendiconto,

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Cass. civ., sez. I, 6 maggio 2010, n. 11019; Cass. civ., sez. I, 14 febbraio 2003, n. 2205, disponibili in banca dati *Utet giuridica*.

⁽⁴⁵⁾ M.S. GIANNINI, *Nozioni e problemi* (1974), in *Scritti VI 1970-1976*, Milano 2005, 731-732.

conferendogli certezza sul piano della sua regolarità e della sua legittimità; egli è chiamato integrare, con la sua decisione, la legittimità costituzionale del processo decisionale relativo al bilancio della Regione a tutela di un interesse pubblico, l'equilibrio finanziario del sistema pubblico.

Al riguardo, l'art. 119 Cost. ha posto degli ostacoli oggettivi all'autonomia finanziaria delle Regioni: ostacoli che impediscono di esprimere liberamente la propria capacità di spesa, ovvero che impongono che essa debba essere sottoposta a controllo per evitare che arrechi pregiudizio all'assetto complessivo del sistema. Rimuovere tali ostacoli - *ex ante* nel controllo preventivo di legittimità o *ex post* nella parificazione del rendiconto - per l'esplicarsi, in maniera costituzionalmente legittima, dell'autonomia regionale in materia di utilizzo delle risorse è compito del giudice contabile ed esercizio di giurisdizione. Solo che, in questo caso, la *iurisdictio* non deriva dallo stato di contestazione e di incertezza che rende necessario l'accertamento in contraddittorio dei diritti, in quanto il giudice si è chiamato dalla stessa Regione interessata a deliberare un provvedimento voluto dalla legge in modo necessario a prescindere da qualunque contesa tra e con altri soggetti.

Che si tratti di una superfetazione in chiave giurisdizionale dell'attività di controllo propriamente detta ovvero un opposto allargamento dell'ambito della giurisdizione contabile idonea a conglobare l'intera attività delle Corti dei conti appare sinceramente di poca importanza se conduce ad un medesimo risultato: una pronuncia imperativa idonea a rimuovere un ostacolo giuridico previsto dall'ordinamento. Ciò che rileva, sul piano giuridico, invece, a seconda dei casi, sono le modalità con cui si perviene a tale pronuncia, le quali, in ragione delle "forme contenziose" imposte dal legislatore, devono rispondere a determinati parametri sistematici.

In questo senso, si può ancora una volta ribadire che la decisione sulla parifica è un atto giurisdizionale a contenuto amministrativo ⁽⁴⁶⁾ che, al pari di quanto avviene nei giudizi di volontaria giurisdizione, si costruisce, nell'ambito di un procedimento ad iniziativa di parte, la Regione, attraverso un'istruttoria formale basata sul principio inquisitorio e che, sulla base di quanto detto in precedenza, non forma giudicato.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha affermato che solo «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi

(46) D'altra parte, come sostenuto da Benvenuti, la circostanza che l'art. 40 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 di Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti abbia prescritto la ritualità delle forme contenziose è ulteriore prova che il legislatore abbia limitato alla solennità esteriore confermando, nella sostanza, la natura di atto di controllo da riconoscere alla delibera sulla parificazione. Cfr. F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto* (1958), cit., 1668.

nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo»⁽⁴⁷⁾.

Le evidenziate affinità con la volontaria giurisdizione permettono di affrontare e risolvere, in maniera sistematicamente coerente, anche tutte le questioni sollevate dall'art. 1, quinto comma 5, del D.l. n. 174/2012 e segnatamente: il problema del contraddittorio in sede istruttoria; l'esatta configurazione del ruolo del pubblico ministero e la sindacabilità della deliberazione da parte delle Sezioni riunite.

Con riferimento al contraddittorio escludendosi l'applicazione dei principi di cui all'art. 111 Cost., relativi alla giurisdizione contenziosa, al pari dei procedimenti di volontaria giurisdizione, «il contraddittorio con gli enti controllati deve essere assicurato durante tutto l'iter procedurale a partire dall'istruttoria e su tutti i temi sottoposti a verifica per essere definito, attraverso successivi affinamenti, prima dell'udienza pubblica, l'oggetto della quale va circoscritto ai soli temi e alle questioni contenuti nelle conclusioni dell'istruttoria. In tali limiti devono essere svolti gli interventi dei soggetti che partecipano all'udienza»⁽⁴⁸⁾.

La partecipazione del Pubblico ministero, così come previsto in molti dei procedimenti camerali in sede civile, si qualifica in termini puramente formali quale tutore dell'interesse generale oggettivo, individuato nella regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'amministrazione regionale⁽⁴⁹⁾. Egli non esercita alcuna attività di controllo, né istruttoria e svolge un ruolo di interveniente necessario destinato a segnalare eventuali fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e regolarità in ordine agli oggetti delle verifiche preordinate al giudizio di parificazione. In questo senso, non servirebbe, come fatto dalla giurisprudenza contabile⁽⁵⁰⁾, affermare la qualità del PM di parte in senso sostanziale per giustificare l'impugnazione da parte dello stesso della parifica poiché nei procedimenti volontaria giurisdizione, in risulta configurato appunto come interveniente necessario (art. 70 c.p.c.), egli è pienamente legittimato a proporre il reclamo avverso il provvedimento⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Corte cost., 23 giugno 2015, n. 181, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁽⁴⁸⁾ Corte conti, sez. riun., 14 giugno 2013, n. 7 cit., in *www.corteconti.it*.

⁽⁴⁹⁾ Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁽⁵⁰⁾ Corte conti, sez. riun., 15 dicembre 2017, n. 44, in *www.corteconti.it*.

⁽⁵¹⁾ Cass. civ., sez. I, 16 maggio 1994, n. 4785; Cass. civ., sez. II, 14 dicembre 1988, n. 6817, in banca dati *Utet giuridica*.

In ultimo, occorre soffermarsi sulla questione relativa alla possibilità di una impugnazione del giudizio di parifica innanzi alle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 11, comma sesto, lett. e) Codice della giustizia contabile.

Gli argomenti forniti dalla dottrina contraria alla tesi della sindacabilità della decisione di parifica si fondano su due ordini di argomenti: il primo, riguarda il tipo di provvedimento; il secondo, l'interesse a ricorrere. In primo luogo, si osserva che risulta «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» tale argomento si fonda sul carattere irrettrabile della decisione - che come si è dimostrato in precedenza non è così scontato - tale che «la pronuncia non può essere soggetta a revisione in un forzato giudizio di secondo grado, non tanto perché praeter 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»⁽⁵²⁾. In secondo luogo, il nesso di ausiliarità della Corte dei conti nei confronti dell'assemblee elettive regionali priverebbe di interesse un'azione nei confronti di un atto emanato nell'esercizio di una funzione rigorosamente neutrale e disinteressata a tutela dell'interesse a varare un documento, il rendiconto, privo di vizi contabili strutturali.

Riservando l'analisi di questo ultimo profilo al successivo paragrafo, con riferimento alla prima osservazione la questione dell'impugnabilità si fonda sulla irrettrabilità della decisione che, invece, sulla base della prassi, è tutta da dimostrare allorquando si ammette la parifica con riserva oppure la possibilità del governo regionale di presentare un nuovo rendiconto emendato dopo la pronuncia di parifica. A ben vedere, l'impugnazione da parte del pubblico ministero o della parte - che appunto è qualificata come *revisio prioris istantiae* (ossia, al pari del reclamo nella volontaria giurisdizione, essa è «una revisione finalizzata a verificare la conformità rispetto all'ordinamento della deliberazione emessa all'esito del giudizio di parifica»⁽⁵³⁾) - si fonda sugli effetti conformativi che dalla delibera derivano in ragione della sua natura imperativa.

Al riguardo si deve osservare che a differenza di quanto previsto dall'art. 39 del T.U del 1934 il giudizio non può essere limitato alla sola verifica «e le entrate riscosse e versate ed i resti da scuotere e da versare risultati dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte», né «se le spese ordinate e pagate durante

⁽⁵²⁾ Cfr. P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, cit., 38.

⁽⁵³⁾ Corte Conti, sez. riun., 28 luglio 2014, n. 27, in *www.federalismi.it*.

l'esercizio concordino con le scritture tenute e controllate dalla Corte», in quanto la *ratio* del D.l. n. 174/2012 impone un riscontro complessivo della conformità del rendiconto ai parametri dell'equilibrio di bilancio. Infatti, come affermato anche dal giudice contabile, «alla luce del mutato contesto economico e finanziario, i principi di cui ai novellati articoli 81, 97 e 119 della Costituzione (*ex lege* costituzionale n.1/2012) si pongono, oggi, unitamente alle leggi del complessivo ciclo del bilancio, come coordinate giuridico economiche "essenziali" ai fini della verifica della "parificabilità" dei rendiconti regionali, non solo in chiave di corrispondenza formale di poste contabili ma soprattutto in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze rispetto al conseguimento dell'obiettivo primo, e cioè l'equilibrio effettivo e strutturale del bilancio regionale quale "bene della collettività"»⁽⁵⁴⁾.

Pertanto sembra corretto ritenere che si è in presenza non di mero accertamento tecnico, quanto piuttosto di una valutazione tecnica a carattere certativo-prescrittivo, la quale si fonda su una lettura della regolarità/legittimità della rendicontazione.

In questa prospettiva, non appare così eterodosso che la stessa possa essere contestata allorché l'invalidità/validità delle poste si fondi su un'interpretazione della norma attributiva del potere di spesa ritenuta errata, ovvero su un'analisi delle scritture contabili basata su un'istruttoria che si assume, ad esempio, non accurata. Gli effetti riflessi della valutazione, potenzialmente pregiudizievoli per la Regione in termini di illegittimità costituzionale della legge che approva il rendiconto, giustificano la possibilità di un sindacato di "secondo grado" sulla delibera.

Inoltre, sotto altro profilo, risulta agevole osservare che, allorché la parifica vedeva come protagonisti solo tre attori - il Governo, il Parlamento e le Sezioni Riunite della Corte dei conti - il problema dell'unità di indirizzo nell'istruttoria e nell'interpretazione delle norme di contabilità era tutto sommato relativo, ma in presenza di una moltiplicazione di giudizi, svolti da diverse sezioni regionali, caratterizzate da *modus operandi* e sensibilità non sempre uniformi e nei confronti contesti organizzativi contrassegnati da criticità originate da leggi frutto di esercizio di autonomia regionale, l'aver la possibilità di testare la regolarità in sede centrale è un momento di rafforzamento dell'unitarietà del giudizio e, quindi, dell'effettività del sistema.

5. Una nuova forma di ausiliarietà.

Ulteriore punto su cui si riscontra convergenza di opinioni è quello sulla simmetria tra giudizio di parifica reso nei confronti dello Stato e quello attinente ai rendiconti regionali introdotto come si è detto dal D.L. n. 174/2012. Dall'assunta simmetria, che viene argomentata dal rinvio alle norme di

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Corte Conti, Basilicata, sez. contr., 18 novembre 2016, n. 45 in www.corteconti.it.

procedura contenute nel Testo Unico del 1934, si deduce la funzione di ausiliarità che la Corte dei conti svolgerebbe nei confronti delle assemblee regionali.

A ben vedere tale affermazione non risulta condivisibile per due ordini di ragioni: una di carattere formale ed una di tipo funzionale.

La parifica del rendiconto dello Stato troverebbe il suo fondamento nell'art. 100 Cost. e si colloca nell'equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento⁽⁵⁵⁾. Tale configurazione non trova riscontro in ambito regionale poiché l'inserimento del giudice contabile nelle dinamiche istituzionali interne alla Regione avrebbe dovuto essere previsto esplicitamente negli Statuti regionali. Infatti, risulta di palmare evidenza che esso impatta in maniera rilevante sull'assetto organizzativo di relazioni istituzionali in un sistema basato su una forma di governo incentrato sull'elezione diretta dell'esecutivo.

Il controllo sulla Regione è imposto da una legge statale senza un chiaro recepimento da parte delle Regioni, i rendiconti dei quali in virtù di un vincolo finanziario di rango costituzionale devono subire il vaglio "certativo" del giudice contabile che, inoltre, nella medesima sede è tenuto a compiere osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e a "raccomandare" le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Dunque, l'interlocuzione del giudice contabile con l'assemblea regionale è priva di una chiara copertura costituzionale, posto che il rapporto di controllo, correlato alla parifica, può essere configurato, nell'attuale quadro costituzionale, solo con la Regione nel suo complesso.

In tal senso, la collocazione funzionale della Corte dei conti in questo caso dovrebbe essere ravvisata nel Titolo V della Costituzione e trova il suo fondamento nell'art. 119 Cost., allorché, in maniera precisa, in esso ci si riferisce all'autonomia di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, al concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e alla necessità che le fonti finanziarie coprano integralmente le funzioni ad esse attribuite. Ciò soprattutto in considerazione di un sistema contabile armonizzato dal D.lgs. n. 118/2001.

Risulta agevole rilevare che l'intero impianto dell'art. 1 del D.l. n. 174/2012 guarda all'art. 119 Cost., e non all'art. 100 Cost., ed è all'interno di questo che vanno tracciati i confini del controllo di regolarità/legittimità sotteso al giudizio di parifica: un controllo che non è collaborativo, bensì imperativo e monitorio in relazione al rispetto dei parametri costituzionali tracciati dalla

⁽⁵⁵⁾ Al riguardo si veda la completa disamina delle varie questioni fornita da A.G. ROSSO, *Le funzioni di sindacato giurisdizionale, di referto, di sindacato parlamentare inerenti al rendiconto generale dello Stato*, in AA.VV., *Manuale di contabilità di Stato*, a cura di G. Correale, Napoli 1993, 343 ss.

Novella del 2012. Il giudice contabile, in virtù della sua neutralità e imparzialità, non è chiamato a prestare ausilio, quanto piuttosto a monitorare il rispetto dei parametri costituzionali e, in un'ottica dicotomica, rimuovere, o non, *ex post* gli ostacoli che la norma costituzionale pone sull'autonomia finanziaria regionale.

La circostanza che la legge regionale possa non tenere conto di quanto accertato in parifica e che la Corte dei conti possa sollevare questione di costituzionalità nei confronti della stessa per violazione dell'art. 119 Cost. avvalorata la tesi che se di esercizio di una funzione ausiliaria si deve parlare nel caso della parifica, quella della Corte dei conti è indirizzata nei confronti della Corte costituzionale e non dell'assemblea regionale ⁽⁵⁶⁾.

In altri termini, la Novella del 2012, di cui il D.l. n. 174/2012 è diretta applicazione, disegna un sistema integrato di giustiziabilità costituzionale nel rispetto del principio di equilibrio di bilancio e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo da parte delle Regioni. La Corte dei Conti espleta la sua funzione di controllo legittimità/regolarità sui documenti di bilancio e la Corte costituzionale interviene in maniera eventuale e successiva, sulla legge di approvazione di tali documenti per riscontrare la legittimità rispetto ai parametri di riferimento tracciati dagli artt. 81, 97 e 119 Cost.

D'altra parte, come osservato ancora di recente dalla Corte costituzionale, anche la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità si giustificerebbe sulla base della specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica: posto che il sindacato sui profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio si rivela per sua natura poco agevole, l'attività del giudice contabile, finalizzata, essenzialmente, alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie costituisce momento di effettività del sindacato costituzionale ⁽⁵⁷⁾, soprattutto su quelle leggi che difficilmente sarebbero ad esso sottoposte (Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181).

Tale forma di ausiliarità si paleserebbe, sia dal punto di vista repressivo, in ordine alla individuazione del *vulnus* del sistema e all'attivazione dello stesso ⁽⁵⁸⁾, sia dal punto di vista preventivo, in relazione alla funzione monitoria che la

⁽⁵⁶⁾ Al riguardo non può che ritenersi felice l'intuizione di A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 148, secondo il quale «alla stregua dell'attuale normativa e dell'interpretazione costituzionale relativa, è ben più fruttuoso concludere che l'ordinamento nell'attuale fase storica ha privilegiato il controllo della politica della spesa sì da consentire alla Corte dei Conti di estendere quella sua funzione di ausiliarità nei confronti delle Camere anche in strumento per il sindacato costituzionale sulle leggi di spesa, e quindi, in una sorta di ausiliarità per la stessa giurisdizione costituzionale».

⁽⁵⁷⁾ Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, in www.cortecostituzionale.it.

⁽⁵⁸⁾ Vedasi in questo senso il *thema decidendum* delle sentenze 27 aprile 2017, n. 89 e 20 dicembre 2017 n. 274 della Corte Costituzionale in www.cortecostituzionale.it, allorché, in relazione alla parifica del bilancio, rispettivamente della Regione Abruzzo e della

Corte dei conti esercita nei confronti del legislatore regionale. In questo ultimo senso si coglie l'esatta dimensione della relazione allegata alla delibera di parifica la quale, lungi dallo svolgere la funzione collaborativa propria del controllo di gestione di cui all'art. 7, settimo comma, della legge 5 giugno 2003, n. 31 (cd. legge La Loggia), si configura, al pari delle pronunce monito della Corte costituzionale, come momento in cui si invita il legislatore regionale a rendere una determinata disciplina conforme agli equilibri di bilancio, indicandogli i criteri a cui uniformarsi. Infatti, come osservato, uno degli effetti della riforma costituzionale del 2012 è che le sezioni regionali di controllo non operano più in esclusivo servizio dell'ente territoriale in funzione di stimolo all'autocorrezione, bensì in funzione dell'interesse più comprensivo della legalità finanziaria dello Stato e ai vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria ⁽⁵⁹⁾.

L'esatto dimensionamento di questa funzione ausiliaria rispetto al sistema di giustizia costituzionale sarà costruito nel tempo attraverso l'evoluzione del contenzioso costituzionale e si auspica che l'analisi delle questioni sistematiche, qui solamente accennate, trovino adeguato approfondimento da parte della dottrina. Perché se un ordinamento contabile a vocazione centralista e gerarchizzata adattato forzatamente ad un sistema autonomistico produce inevitabilmente forme di rigetto che devono essere monitorate, curate e armonizzate all'interno dei confini costituzionali, il giudice contabile e la Corte costituzionale sono chiamate a giocare un ruolo coordinato al fine di rendere il sistema non solo effettivo rispetto alla *lex fiscalis* europea, ma anche e soprattutto "giusto" in relazione ai valori racchiuso nella nostra carta costituzionale.

Bibliografia

ALLORIO E., *Saggio polemico sulla "giurisdizione" volontaria*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* (1948), 487 ss.

BARETTONI ARLERI A., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Roma 1997, III ed.

BENVENUTI F., *Osservazioni parallele sul rendiconto (1958)*, in *Scritti giuridici*, II, Milano 2006, 1651 ss.

BIEBER R., MAIANI F., *Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's toolbox*, in *Common Market Law Rev.* (2014), 1058 ss.

Regione Liguria, la Corte dei conti registrando dei vizi persistenti del rendiconto derivanti dal mancato adeguamento alle prescrizioni correttive indicati nel precedente giudizio di parifica, ha sollevato questione di costituzionalità per violazione di vincoli e di principi e relativi parametri interposti.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei Conti ed incidente di costituzionalità*, cit., 381.

- BRANCASI A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir. Annali*, VII (2014), 167 ss.
- BUSCEMA S., *La giurisdizione contabile*, Milano 1969.
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, II, Milano 1981.
- CAIANIELLO G., *Notazioni varie sui controlli della Corte dei conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva*, in *Foro amm.* (1967), 49 ss.
- CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni* (2012), 673 ss.
- CAMMEO F., *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*, in *Giur. it.* IV (1903), 177 ss.
- CAROSI A., *Il ruolo della Corte dei Conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte Conti* (2015), 577 ss.
- CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: Profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it* (2012), 1 ss.
- CEVOLI U., *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Milano 1970, 111 ss.
- CHIAPPINELLI C., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte Conti* (2016), 505 ss.
- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* (2013), 1 ss.
- COGLIANDRO G., *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.* (1980), 1308 ss.
- COMOGLIO L.P., FERRI C., TARUFFO M., *Lezioni sul processo civile*, Bologna 2006.
- DE CUPIS A., *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Torino 1910.
- DELLA CANANEA G., *La lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 1 ss.
- FAZZALARI E., *La giurisdizione volontaria*, Padova 1953.
- GARDINI G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. Fed.* (2011), 457 ss.
- GIAMPAOLINO L., *Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali*, in *www.giustamm.it* (2016).
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano 1970.
- GIANNINI M.S., *Nozioni e problemi (1974)*, in *Scritti VI 1970-1976*, Milano 2005.

- GRAFFEO M., *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, in AA.VV., *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di E.F. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli 2018, 801 ss.
- GUARINO G., *Euro: venti di depressione (1992-2012)*, in *Nomos* (2012), 1 ss.
- GUCCIONE V., *Questioni di costituzionalità, legittimazione, rilevanza: variazioni sul tema con riferimento particolare al giudizio di parificazione*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.* (1969), 210 ss.
- JANNUZZI A., P. LOREFICE, *Manuale della volontaria giurisdizione*, Milano 2004.
- LUISO F.P., *I processi speciali. Diritto processuale civile*, Milano 2011.
- MANDRIOLI C., *Corso di diritto processuale civile*, Torino 2011.
- MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.cnr.it* (2012).
- MASSARENTI A., *Attualità e prospettive del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato*, in *Nuova rass. legisl., dottr. e giur.* (2004), 2382 ss.
- MERLONI F., *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni* (2011), 599 ss.
- MONTESANO L., *Sull'efficacia, sulla revoca e sui sindacati contenziosi dei provvedimenti non contenziosi dei giudici civili*, in *Riv. dir. civ.* (1986), 591 ss.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *www.rivistaaic.it* (2014).
- ORLANDO V.E., *Principi di diritto amministrativo*, Milano 1892.
- PAJARDI L.P., *La giurisdizione volontaria*, Milano 1963.
- PINTO V., *Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali: spunti di riflessione per conformare in chiave "utile" la sagoma multiforme*, in *Gazz. for.* (2018), 1007 ss.
- PRESUTTI E., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Napoli 1905.
- REDENTI E., *Nozioni e regole generali sui procedimenti e provvedimenti di giurisdizione volontaria*, in *Dir. proc. civ.*, III, Torino 1957.
- REDENTI E., VELLANI M., *Diritto processuale civile*, Milano 2011.
- RIVOSACCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni; quando la paura prevale sulla ragione*, in *www.rivistaaic.it* (2012).
- RIVOSACCHI G., *Controlli della Corte dei Conti ed incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.* (2017), 357 ss.
- ROSSO A.G., *Le funzioni di sindacato giurisdizionale, di referto, di sindacato parlamentare inerenti al rendiconto generale dello Stato*, in AA.VV., *Manuale di contabilità di Stato*, a cura di G. Correale, Napoli 1993.

- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *www.giurcost.org* (2012), 1 ss.
- SALERNO G.M., *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. Fed.* (2014), 83 ss.
- SANDULLI A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.* (1962), 200 ss.
- SANTORO P., *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in *www.contabilita-pubblica.it* (2018), 1 ss.
- SANTORO P., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna 2012.
- SCALESE V., *Codice della volontaria giurisdizione e procedimenti camerali* Milano 2005.
- STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it* (2012), 1 ss.
- SUCAMELI F., *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte Conti* (2019), 1 ss.
- SUCAMELI F., *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in AA.VV., *Responsabilità, contabilità, controllo*, a cura di A. Canale, F. Freni, Milano 2019, 1121 ss.
- VITTA C., *Diritto amministrativo*, II, Torino 1935.
- WILKINSON M.A., *The specter of authoritarian liberalism: reflection on the Constitutional crisis of the European Union*, in *German Law J.* (2013), 527 ss.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1940.