

Sentenza: 23 giugno 2022, n. 184

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); artt 5, 118, 120 Cost (principio di leale collaborazione), 103 Cost

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrenti: Regione Siciliana

Oggetto: Dispositivo della Corte dei conti a sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, reso all'udienza del 7 ottobre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC proposto dalla Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto

Esito: spettava allo Stato , e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione , esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC, proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Siciliana ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in relazione alla decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Si tratta della pronuncia con cui le citate Sezioni riunite hanno accolto il ricorso della Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), nonostante, nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana avesse approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

La ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, esercitare la funzione giurisdizionale e, conseguentemente, adottare la citata decisione. Chiede, pertanto, che siano annullati sia il dispositivo, sia l'intera sentenza.

L'assunto della Regione Siciliana è che, adottando tale decisione, nonostante l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, le Sezioni riunite in speciale composizione abbiano violato le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali e, in particolare, l'art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che assegna all'Assemblea regionale siciliana il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione. Sarebbero inoltre violati l'art. 100 del codice di procedura civile, poiché l'interesse ad agire, condizione dell'azione, sarebbe venuto meno proprio per effetto dell'entrata in vigore della citata legge regionale, e l'art. 150 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), che postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale, secondo la normativa cui la Regione Siciliana ha fatto rinvio sin dall'entrata in vigore della Costituzione, con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), costituirebbe espressione della funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale. Essa mirerebbe a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio, contenute nel rendiconto regionale relativo all'anno precedente, predisposto dall'amministrazione regionale, al fine di consentire all'organo legislativo regionale di effettuare il controllo politico sull'operato dell'esecutivo regionale, in sede di approvazione del medesimo rendiconto con legge.

La decisione di parifica, pertanto, sarebbe teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto, costituendo presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo.

La pronuncia impugnata con i conflitti in esame, in quanto emessa a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale, avrebbe, invece, illegittimamente inciso sulla potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale già adottata, analoghi a quelli espressamente previsti dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014.

Secondo la ricorrente, sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione.

La natura collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica, ausiliaria rispetto a quella esercitata dall'assemblea legislativa regionale, sarebbe compromessa dal riconoscimento della possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge.

La ricorrente ritiene che ciò significherebbe ammettere la possibilità di una conseguenza sanzionatoria di tali scelte, in sede giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

La Corte ritiene che i ricorsi non siano fondati.

In primo luogo, la sentenza, prendendo le mosse da un precedente ancora fortemente attuale (sentenza n. 121/1966), ricorda come il giudizio di parificazione, vertendo indifferentemente su un rendiconto dello Stato o di una Regione (a cui, come noto, tale giudizio è stato progressivamente esteso, a partire dalla Regioni ad autonomia speciale e poi a quelle ordinarie, da ultimo con il d.l. n. 174/2012), si svolge «nelle forme della giurisdizione contenziosa» e ha una funzione di «controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto

all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico».

La sentenza ricorda, altresì, che, alla luce anche del principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio, introdotto dalla legge cost. n. 1/2012 e che è assunto ad architrave della legalità costituzionale-finanziaria, ha ricondotto le funzioni di controllo in sede di parifica dei rendiconti regionali nell'archetipo dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenze n. 101 del 2018 e n. 189 del 2020), con la conseguente individuazione, quale carattere connotante della forma della giurisdizione contenziosa, della possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione.

L'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle Sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020).

La Corte ha individuato tali caratteri essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile. Ciò in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017).

Lo stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione ossia controllo e impugnativa è condiviso dalla giurisprudenza contabile. Quest'ultima – sul fondamento dell'art. 103, secondo comma, Cost. – ha riconosciuto la piena coerenza della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle delibere di parificazione delle Sezioni regionali di controllo con il sistema vigente, là dove assegna alla stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), resi dalla stessa Corte.

Da quanto detto la Corte trae alcune necessarie conseguenze.

La configurazione della decisione di parifica – quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica – induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti.

Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare, «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia

speciale come la Regione Siciliana, attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa «in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (sentenza n. 39 del 2014).

L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali.

Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali.

Risulta evidente che la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, impugnata con i due ricorsi in esame, non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto reg. Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione.

Tale decisione non spiega, infatti, il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Opposto – e per questo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014 – era il caso previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Quindi, oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento.

Ergo, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018). La rendicontazione costituisce «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», in quanto assicura «ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 18 del 2019).

Peraltro, nel caso in esame, i motivi dell'impugnativa davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ex art. 11, comma 6, lettera e), codice giust. contabile, riguardano due specifiche voci su cui le Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella decisione di parificazione impugnata (n. 6/2021/SS.RR./PARI), resa in attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 655 del 1948, avevano rilevato eccezioni tali da non consentirne la parifica.

Si trattava, in altri termini, di risultanze contabili su cui non era intervenuta la parifica da parte delle Sezioni riunite della Regione Siciliana.

La Corte sottolinea che l'Assemblea regionale siciliana ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per

il triennio 2021/2023), a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò ha inteso fare in vista dell'obiettivo di realizzare politiche pluriennali di gestione delle risorse pubbliche e di risanamento, coerenti con i principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale di bilancio e di stabilità finanziaria, che implicano dati contabili veridici e corretti.

In conclusione la Corte dichiara che spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019.