



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Luigi CASO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA PARZIALE

nel giudizio n. 848/SR/DELC proposto ai sensi degli artt. 11, co. 6, lett. e), e 123 ss., c.g.c. dal Procuratore regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria

avverso

la deliberazione n. 171/2024/PARI, depositata in data 29 luglio 2024, della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

VISTO il ricorso;

VISTI i decreti presidenziali di fissazione dell'odierna udienza, di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2025, con l'assistenza del segretario di udienza, sig.ra Maria Elvira Addonizio, il relatore, consigliere Giovanni GUIDA, il pubblico ministero nella persona del Procuratore generale aggiunto Pres. Andrea LUPU e per la parte resistente, Regione Liguria, l'avvocato Riccardo Maoli;

RITENUTO in

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 16 settembre 2024, il Procuratore regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Liguria ha impugnato la decisione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 171/2024/PARI, adottata in data 18 luglio 2024, con motivazioni pubblicate il successivo 29 luglio, chiedendo:

- di sospendere il giudizio e sollevare questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26 della legge della regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, per contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera e) - avuto riguardo alla norma interposta di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - con l'articolo 117, comma secondo, lettera m), nonché con gli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, primo comma, e 32 della Costituzione, ritenendola rilevante ai fini del decidere il giudizio medesimo e non manifestamente

infondata, sospendendo il giudizio sino alla risoluzione della causa pregiudicante;

- in subordine, ove si ritenga di aderire ad un'interpretazione costituzionalmente conforme della citata disposizione regionale, annullare la decisione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria n. 171/2024/PARI, del 18/29 luglio 2024, avverso la quale è proposto il ricorso e dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296 del bilancio regionale, inserito nel perimetro sanitario, recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di € 20.000.000,00 (euro ventimilioni/00), nonché, nel risultato di amministrazione 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti per la parte in cui non registra economie vincolate riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000,00, con conseguente rideterminazione del disavanzo da recuperare ex articolo 42, commi 1 e 12, del ridetto decreto legislativo n. 118 del 2011 e, per l'effetto, negare la parificazione del rendiconto regionale nei termini nei quali è stato formulato.

2. Giova, preliminarmente, ricordare che, con la predetta decisione n. 171/2024/PARI, la Sezione Regionale di Controllo per la Liguria ha definito il "giudizio sul Rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2023", disponendo la parifica del medesimo rendiconto (con la sola eccezione della "posta contabile dello Stato patrimoniale Passivo «Debiti», voce «debiti verso controllate»", nonché "delle poste contabili dello Stato patrimoniale Attivo «Immobilizzazioni», alla voce «Immobilizzazioni materiali» - «fabbricati» ... e alla voce

«Attivo circolante»)). In riferimento all'oggetto delle censure all'odierno esame, la Sezione di controllo aveva rilevato che:

A) "in relazione alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della l.r. n. 20/2006, per contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. e) – avuto riguardo alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 – e con l'art. 117, c. 2, lett. m), e 32, nonché con gli artt. 81, c. 6, 97 e 119, c. 1, della Costituzione, atteso che la nota del Segretario generale della Regione Liguria, n. 1105819 del 17 luglio 2024, rappresenta che la Giunta regionale approva, nel rispetto dei LEPTA (Livelli Essenziali delle Prestazioni Ambientali), sulla base delle risorse complessivamente disponibili, il programma triennale delle attività di Arpal; che il direttore generale di ARPAL predispone, in conformità al citato programma triennale, il programma annuale dei controlli, che costituisce il piano operativo di tutte le attività di competenza di ARPAL ed individua i costi e le fonti di finanziamento; che il finanziamento dell'Agenzia non avviene esclusivamente con fondi perimetrati sanità, ma, altresì, tramite ulteriori capitoli di bilancio regionale volti a finanziare attività dell'ARPAL non rientranti nei LEA, elencati nella sopra citata nota; che, allo stato degli atti, posto che i fondi provenienti dal fondo sanitario non sono l'unica fonte di finanziamento di ARPAL, ai sensi dell'art. 26, l.r. 20/2006, non risulta dimostrato che l'applicazione della disposizione della cui legittimità il Procuratore Regionale dubita implichi l'effettiva destinazione di fondi afferenti al c.d. «perimetro sanitario» ad utilizzi diversi dal finanziamento dei LEA. Pertanto, non si ritengono soddisfatte le condizioni di ammissibilità della questione di legittimità

costituzionale, ossia la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa. Difatti, al fine di vagliare debitamente i requisiti di ammissibilità richiamati, appare indispensabile provare puntualmente l'ammontare delle risorse finanziarie trasferite ad ARPAL e destinate a garantire i LEA”;

B) “le considerazioni sopra esposte portano a ritenere non fondata, conseguentemente, anche l'ulteriore richiesta di «dichiarare l'illegittimità del capitolo di spesa n. 5296 inserito nel perimetro sanitario», recante l'impegno ed il pagamento dell'importo di euro 20.000.000, nonché, nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023, della quota dei vincoli da trasferimenti, per la parte in cui non registra economie vincolate riconducibili al Fondo sanitario per l'importo di euro 20.000.000, con conseguente rideterminazione del disavanzo da recuperare ex art. 42, cc. 1 e 12, del ridetto d.lgs. n. 118/2011 e, per l'effetto, di negare la parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'anno 2023, posto che non è stato dimostrato se e in che misura tale trasferimento sia destinato alle finalità proprie della spesa afferente al c.d. «perimetro sanitario» o ad altre finalità [...]”.

3. Venendo all'esame dei motivi di ricorso della Procura Liguria su cui si fondano le conclusioni sopra ricordate, in primo luogo, riprendendo le conclusioni già formulate nella propria requisitoria del giudizio di parifica, si evidenzia che l'articolo 26 della legge regionale ligure n. 20 del 2006 disponga, in tema di finanziamenti istituzionali destinati alla locale Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPAL), in modo conforme ai criteri e limiti posti dall'articolo 117,

comma secondo, lettere e) ed m), degli articoli 81, sesto comma, 97 e 119, nonché 32, comma primo, della Costituzione riguardati a tenore della previsione contenuta nell'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Dopo aver ricostruito in modo dettagliato il quadro normativo di riferimento, si rappresenta che una quota largamente preponderante (l'87%) delle risorse istituzionali assegnate dalla predetta norma regionale all'Agenzia lo è a valere sul Fondo Sanitario Regionale, ma è destinata alla realizzazione dei LEPTA e non dei LEA, con violazione dei rigorosi confini di perimetro, posti dal decreto legislativo n. 118 del 2011; si configurerebbe, quindi, una sopravvenuta non coerenza a Costituzione dell'articolo 26 della legge regionale più volte richiamata, in quanto spetta esclusivamente allo Stato (articolo 117, lettera m)) legiferare in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e tra i diritti sociali a maggior forza quelli sanciti in Costituzione, come quello alla salute, ex articolo 32. A supporto di questo motivo viene richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 1/2024. Conseguentemente si censura l'argomentazione fornita dalla Sezione regionale di controllo, che, da un lato, non avrebbe colto come le risorse istituzionali da FSR risultano destinate alla realizzazione dei LEPTA, non dei LEA, e, dall'altro che la prova, mancata ad avviso della Sezione, della violazione dei rigorosi limiti posti dalla legge alla destinazione delle spese del perimetro sanitario, risiederebbe, in realtà, esattamente nella disposizione regionale, la quale, esplicitamente, tratta di risorse

istituzionali assegnate all'ARPAL a valere sul FSR. Oltre ai parametri costituzionali già scrutinati dalla Corte costituzionale nella sentenza n.1/2024, ad avviso del ricorrente, la disposizione legislativa regionale si porrebbe in contrasto anche con gli articoli 117, lettera m), 81, comma sesto, 97, primo comma. e 119, primo comma, Cost., alla luce anche dei principi fissati nella sentenze n. 172/2018 e n. 169/2017 della Corte costituzionale. A conclusione del motivo in esame si evidenzia che la distrazione di risorse destinate al perimetro sanitario, nella stretta accezione che la locuzione assume in punto di diritto, finisca per riverberare in senso negativo sulla piena erogazione delle prestazioni che danno concreto contenuto al "diritto alla salute" che l'articolo 32 della Carta fondamentale ha stabilito a favore di tutti.

3.2. Il secondo motivo al quale si collega la predetta richiesta subordinata si fonda sulla considerazione che, dal postulato svolgimento da parte dell'Agenzia regionale di funzioni riconducibili ai LEA, in assenza, tuttavia, di una riconduzione della spesa in base a modalità standardizzate proprie della contabilità armonizzata alle funzioni LEA svolte, non potrebbe che discendere il diniego di parifica del rendiconto generale regionale, in ragione della non corretta contabilizzazione di una spesa regionale nell'ambito del perimetro sanitario, in violazione del ridetto articolo 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

4. Si è costituita la Procura generale con il deposito di memoria, nella quale, in primo luogo, si evidenzia l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso per violazione del principio dell'unicità dell'Ufficio del Pubblico Ministero, ricavabile dall'art. 12, comma 3, c.g.c., in quanto

il Procuratore regionale per la Liguria ha notificato il ricorso alla Procura Generale, successivamente depositandolo autonomamente presso queste Sezioni Riunite in speciale composizione, invece di trasmettere il ricorso alla Procura Generale che avrebbe provveduto al suo deposito. Il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile, in quanto il Procuratore regionale, alla luce anche delle conclusioni della recentissima sentenza, n. 34/2024/QM delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, non essendo “parte del procedimento di controllo”, ma pur volendolo considerare parte interveniente necessaria nell’udienza di parifica, certamente non avrebbe “nessun potere di reazione alla decisione di parifica non essendo appunto stato parte del procedimento e neppure un contraddittore nel senso pieno della parola”. In particolare militerebbero in questo senso: da un lato, la necessità – indicata dalla predetta sentenza n. 34/2024/QM – “di verificare in concreto, caso per caso, la sussistenza dell’interesse ad agire in termini di prospettazione di una lesione reale ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e di effettiva utilità che potrebbe discendere dall’eventuale annullamento dell’atto impugnato”, che deporrebbe per l’instestazione della facoltà di impugnazione ai soli enti controllati; dall’altro la circostanza che negli artt. 123 ss. c.g.c. il Procuratore generale o regionale non è mai indicato come ricorrente.

4.1. Nel merito, ad avviso della Procura generale, il ricorso risulterebbe comunque infondato. In via preliminare si segnala l’incoerenza della domanda, non essendo stata previamente alla formulazione della q/c richiesto l’annullamento dell’atto impugnato, ovvero la deliberazione di parifica. Si evidenzia poi come ulteriore

motivo di infondatezza che nella fattispecie all'esame - ove il finanziamento dell'Agenzia non è integrale ma soltanto parziale - non emerge in concreto la prova del travalicamento del perimetro sanitario, nonché che non vi sarebbe immediata sovrapposibilità con il caso siciliano oggetto della sentenza della Corte costituzionale n.1/2024, tenuto, altresì, conto che LEA e LEPTA non sono due ambiti completamente distinti, ma come insiemi che si intersecano, la zona in comune è piuttosto ampia, per le evidenti ricadute delle azioni di competenza dell'Agenzia protezione ambiente sulla salute dei cittadini.

4.2. Alla luce delle motivazioni ora sommariamente richiamate, la Procura generale ritiene di dover rinunciare al ricorso in esame.

5. Si è costituita con deposito di memoria la Regione Liguria, eccependo, in via preliminare, il difetto di interesse e/o di legittimazione della Procura regionale, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle già ricordate della Procura generale, nonché l'omessa notifica del ricorso ad ARPAL, che rivestirebbe - ai sensi dell'art. 124, comma 1, lett. C), c.g.c. - la qualifica di soggetto controinteressato, essendo titolare di un interesse concreto e attuale ad opporsi al ricorso, il cui accoglimento pregiudicherebbe l'ottenimento delle risorse finanziarie destinate dalla Regione Liguria alla stessa Agenzia.

5.1. Nel merito, dopo un'approfondita ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento dell'ARPAL, alla cui luce leggersi la disciplina dettata dal d.lgs. n. 118/2011, si evidenzia, in primo luogo, come nella presente fattispecie sarebbe mancata, da

parte della Procura, la puntuale e circostanziata dimostrazione in ordine all'ammontare delle risorse di cui al rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2023, che sarebbero state effettivamente distratte dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA, dovendosi anche tenere conto della stretta interazione tra questi ultimi e i LEPTA. In secondo luogo, nel rilevare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, si ribadisce la non pertinenza del richiamo alla sentenza n. 1/2024, in quanto avente ad oggetto esclusivamente la situazione del tutto peculiare della Regione Siciliana, la cui normativa aveva posto a carico del FSR tutte le spese di funzionamento dell'ARPA, per di più in maniera del tutto indistinta. La predetta sentenza ha comunque ammesso che talune funzioni dell'ARPA siano da collocare all'interno del "perimetro sanitario". Al contempo si evidenzia che la situazione della Regione Liguria si discosta nettamente dalla casistica analizzata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2024, in quanto la normativa ligure prevede un sistema di finanziamento diversificato per l'attività di ARPAL (coerente con gli assetti di cui al d.l. n. 496/1993 e alla legge n. 132/2016), nonché una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni da rendere e una successiva rendicontazione annuale.

5.2. A supporto della manifesta infondatezza della q/c prospettata dalla procura ligure si evidenzia, altresì che:

- a seguito dell'adozione della legge n. 132/2016 e del DPCM del 12/1/2017 (Allegato n. 1 in tema di "Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica"), emanato in attuazione dell'art. 1, comma 554, della legge

n. 208/2015, il d.lgs. n. 118/2011 non potrebbe assumere rilievo dirimente ai fini della definizione dei LEA e/o dei LEPTA;

- in base al principio di invarianza previsto dalla legge n. 132/2016, le funzioni svolte dalle ARPA dovrebbero continuare a essere finanziate con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR;

- le funzioni attribuite alle Agenzie costituiscono attività essenziali e necessarie a garantire i LEA sulla base di standard minimi prestabiliti a livello statale (indicati dai LEPTA), con la conseguenza che le attività dell'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, abbiano necessariamente una stretta e diretta correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute, che giustifica la legittimità dell'assegnazione alle ARPA delle risorse finanziarie in questione da parte delle Regioni;

- al contempo, sulla base dei principi ora evocati si contesta la fondatezza del richiamo agli altri parametri costituzionali richiamati (117, lett. m; 81, co.6; 97, co. 1; 119 co. 1; 32, co.1).

5.3. Si contesta, infine, la fondatezza della domanda formulata in subordine dalla Procura volta a ottenere la declaratoria di illegittimità dell'intero capitolo di spesa numero 5296, il quale disciplina nel suo complesso la quota di FSR di parte corrente per trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali (di cui alla legge n. 833/1978), che nella sua interezza ammonta a circa 3,5 miliardi di euro, in quanto:

- la Procura avrebbe omesso di individuare con precisione quali sarebbero le somme "distratte" dal perimetro sanitario;
- l'istanza della Procura volta a ottenere la declaratoria di illegittimità dell'intero capitolo di spesa in questione difetta di

proporzionalità in rapporto alla assai limitata incidenza dei fondi ARPAL sul totale delle risorse destinate ai LEA.

5.4. In via del tutto subordinata, si chiede che la eventuale declaratoria di illegittimità del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2023 venga limitata (anche in ossequio ai sopra richiamati canoni di proporzionalità) ai soli importi inerenti alle risorse destinate ad ARPAL, anziché all'intero capitolo di spesa n. 5296.

5. All'udienza del 22 gennaio 2025, il Procuratore generale aggiunto ha preliminarmente ribadito la volontà di rinunciare al ricorso in esame. La difesa della Regione Liguria ha preso atto della richiesta e ha dichiarato di aderirvi, evidenziando che la Regione ha interesse all'estinzione del giudizio.

6. Conseguentemente, avendo la discussione avuto ad oggetto soltanto la reiterazione della manifestazione della volontà di rinunciare al ricorso, non avendo le parti ritenuto di affrontare il merito di quest'ultimo, è stata posta in decisione ed è stato risolto, all'esito della camera di consiglio, nei termini del dispositivo letto a conclusione dell'udienza pubblica, la sola questione preliminare inerente la rinunciabilità del ricorso all'odierno esame da parte della Procura generale.

DIRITTO

1. Queste Sezioni riunite in speciale composizione sono chiamate, in questa sede, a giudicare in ordine alle questioni preliminari concernenti il ricorso in epigrafe.

2. Nel rispetto della struttura logica per "gradi", prescritta al giudice dall'art. 101 c.g.c. per la formulazione del giudizio, si pone l'esigenza

di esaminare in primo luogo l'eccezione formulata dalla parte resistente Regione Liguria, concernente la postulata inammissibilità del ricorso per l'omessa notifica del ricorso ad ARPAL, che rivestirebbe – ai sensi dell'art. 124, comma 1, lett. C), c.g.c. - la qualifica di soggetto controinteressato, essendo titolare di un interesse concreto e attuale ad opporsi al ricorso, il cui accoglimento pregiudicherebbe l'ottenimento delle risorse finanziarie destinate dalla Regione Liguria alla stessa Agenzia.

2.1. Tale eccezione risulta infondata. E' stato già chiarito come *«perché possa ravvisarsi l'interesse ad agire innanzi a queste Sezioni riunite da parte di soggetti che non hanno partecipato al procedimento di controllo, occorre che si lamenti una lesione alla propria situazione giuridica soggettiva che deriva dalla esecutività ex lege (produzione di effetti) degli accertamenti della Sezione di controllo, il cui contenuto può diventare “definitivo” (C. cost. sent. n.18/2019, punto 3 cons. in diritto, ma cfr. altresì SS.RR. sent n. 7/2018 e n. 64/2015), costituendo così il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi, necessari, obbligatori e vincolati»* (SS.RR. spec. comp. sentenza n. 32/2020). Facendo applicazione dei criteri ermeneutici già declinati da queste Sezioni Riunite da ultimo nelle sentenze n. 5, 6, 7/2023/DELC, nessuna evidenziazione è stata fornita di un “pregiudizio immediato”, che deriverebbe in automatico ad ARPAL, dall'accoglimento del ricorso all'odierno esame, concernendo la delibera impugnata, come noto, il rendiconto della Regione Liguria e non essendovi, comunque, evidenza che i trasferimenti finanziari, di cui si discute, non possano essere diversamente compensati/corrisposti.

3. Ciò posto, la valutazione in ordine agli effetti della rinuncia agli atti del presente giudizio operata dalla Procura generale presuppone che venga preliminarmente accertata l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso proposto dal Procuratore regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, questione che ne costituisce il presupposto logico-giuridico.

3.1. Al riguardo, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale di questa Corte, con la recentissima pronuncia n. 34/2024, hanno autorevolmente evidenziato – nel fissare il principio di diritto in forza del quale *«la deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, è impugnabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.»* - come, nell'ambito dello scrutinio sull'interesse ad agire debbano essere considerati, ai fini del riconoscimento della possibilità di impugnare le decisioni di parifica, la *«potenziale lesività nei confronti degli enti controllati di decisioni aventi ad oggetto gli equilibri di bilancio»* e *«l'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria possa essere illegittimamente sacrificato (cfr. C. cost., sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017, rel. Carosi)»*.

3.2. Quest'ultimo inciso appare valorizzare e porsi in linea di continuità con l'orientamento di queste Sezioni Riunite, che già in passato hanno avuto modo di evidenziare (sentenza n. 44/2017) come *«nelle delibere di parifica la lesività si riferisce al non corretto esercizio della funzione di parifica, nel senso che l'anomalo esercizio della funzione è tale da*

ledere sia l'interesse (protetto) dell'Ente a ottenere una pronuncia certativa sui conti nel quadro dei percorsi di approvazione normativa degli stessi sia, in ipotesi, l'interesse Pubblico generale alla regolarità della gestione finanziaria. Ciò, in particolare, tenuto conto del rilievo che assume la parifica quale strumento di garanzia della correttezza delle esposizioni contabili, in un'ottica ausiliaria rispetto alle decisioni politiche di approvazione con legge del rendiconto [...] il Pubblico Ministero, nella specificità del giudizio di parifica, assume un ruolo sostanziale, che va oltre quello regolamentare attribuitogli di "interveniente necessario" in giudizi promossi da altri [...]

Il Collegio deve ulteriormente ribadire l'autonoma legittimazione del Pubblico Ministero a ricorrere, nell'interesse della legge, sia pure nello specifico e particolare ambito del giudizio di parifica. Come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 87 del 2017, nel caso di specie ricorre quella condizione di ordine non solo processuale che è data dal "pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nel ... giudizio ad istanza di parte", giacché "in entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del Pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale". La posizione del Pubblico Ministero nei giudizi di parifica regionale si arricchisce infatti ulteriormente in senso sostanziale, venendo ad emergere con forza determinante ed assorbente il rilievo pubblicistico del bene protetto. Il Pubblico Ministero, nella specie, non "interviene" in un giudizio promosso e subito da terzi, ma acquista egli stesso la legittimazione a proporre ricorso alle Sezioni riunite "nell'interesse della legge" e, quindi, in particolare a tutela del "bene protetto" in concreto tutelato (veridicità ed attendibilità dei bilanci), essendo lo stesso titolare di uno specifico interesse alla corretta

verifica degli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, interesse questo finalizzato all'esercizio della "funzione di garanzia dell'ordinamento ... nella requisitoria del giudizio di parificazione" (SS.RR. in sede di controllo n. 7 del 2013). Tale assunto, ancorché non stia a significare il riconoscimento al Pubblico Ministero di autonomi poteri istruttori nella fase istruttoria della parifica, la quale è condotta dalla sola sezione regionale di controllo, postula che il Pubblico Ministero nella fase decisoria della parifica, la quale si svolge, ai sensi dell'art. 40 del R.D. n. 1214 del 1934, "con le formalità della ... giurisdizione contenziosa", possa sollevare eccezioni e formulare richieste di supplemento istruttorio alla Sezione decidente, salvo ovviamente l'onere di dover sempre motivarne l'esercizio con riferimento allo specifico interesse da lui protetto. Proprio a tal fine, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato – con specifico riferimento alle problematiche concernenti l'attività delle Procure regionali in relazione all'attribuzione alle Sezioni regionali di controllo del giudizio di parifica del rendiconto regionale (art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012) – che "per consentire l'esercizio della funzione di garanzia dell'ordinamento intestata alla Procura regionale nella requisitoria del giudizio di parificazione, le Sezioni di controllo mettono a disposizione delle Procure regionali i dati e i documenti contabili acquisiti" (deliberazione n. 7 del 2013). In questi termini, non può escludersi una legittimazione in astratto del Pubblico Ministero, presente nel giudizio di parifica regionale, di proporre ricorso avverso la decisione di parifica dinanzi a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione».

3.3. La cornice interpretativa di riferimento si completa con i principi fissati dalla Corte costituzionale *in subiecta materia*. In primo luogo, non può non ricordarsi come la sentenza n. 184/2022 contenga un

espresso richiamo al «*potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in specie, ... [al] potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla sezione regionale di controllo, che si ritenga lesiva dei citati interessi*». Al contempo, la Corte costituzionale, in diverse pronunce (sentenze n.1/2024, n. 39/2024 n. 59/2024 e correlate ordinanze a verbale allegate alle predette decisioni), ha posto l'accento, per quanto qui maggiormente interessa, sulla peculiare autonomia e legittimazione processuale dei Procuratori regionali, che vengono qualificati come 'parti' nei giudizi di parifica *a quibus*. Al contempo non può non ricordarsi il disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 12 c.g.c., ove sono distinte le funzioni esercitate dal Procuratore generale rispetto a quelle del pubblico ministero innanzi alle sezioni giurisdizionali regionali, che sono esercitate dal Procuratore regionale.

3.4. Alla luce dei principi ora richiamati devono, dunque, disattendersi le eccezioni al riguardo formulate dalla difesa della parte resistente e dalla Procura generale, dovendo affermarsi l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso presentato dal Procuratore regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, nel rispetto di quanto previsto dagli art. 123 e 124 c.g.c.. Quest'ultimo risulta, in vero, soggetto autonomamente legittimato a ricorrere, nello specifico e particolare ambito del giudizio di parifica, nell'interesse della legge, a salvaguardia del "bene protetto" in concreto tutelato, sostanziantesi nella veridicità e nell'attendibilità dei bilanci, essendo

lo stesso titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio, ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, ovvero dell'interesse – come di recente ribadito dalla già citata sentenza n. 34/2024 delle SS.RR. in sede giurisdizionale – “alla legalità finanziaria”, che, in assenza della affermata legittimazione, rischierebbe di essere “illegittimamente sacrificato”. Nel caso di specie non può non rilevarsi come tale interesse è stato declinato in concreto dal ricorrente con l'articolazione di due motivi di ricorso, che, ove accolti, potrebbero determinare un effetto sui saldi del rendiconto 2023.

4. Ad avviso del Collegio, proprio la valorizzazione della peculiare natura del giudizio di parifica, consente di risolvere il conseguente profilo concernente la rinunciabilità da parte della Procura Generale, chiamata in forza del comma 3 dell'art. 12 c.g.c. ad esercitare le funzioni di pubblico ministero innanzi a queste Sezioni Riunite in speciale composizione.

4.1. Preliminarmente deve ricordarsi come la giurisprudenza contabile abbia già ben chiarito (Sez. II Ap., sentenza n. 112/2021) come «*non solo dal combinato disposto degli artt. 110 e 111 c.g.c., l'estinzione del processo (ove effettivamente accertata nei suoi presupposti) non implica la definitiva abdicazione al diritto di azione (ed è questa la ragione giustificatrice dell'attribuzione di tale potere in capo al requirente), ma, soprattutto, che la rinuncia all'azione non possa che provenire dalla parte che ha anche la titolarità del diritto azionato (della quale, invece, il p.m. contabile rimane privo). La sentenza che riscontri l'avvenuta rinuncia all'azione è da considerarsi, infatti, sentenza di merito idonea a precludere la*

riproponibilità di una nuova domanda sullo stesso oggetto, in quanto accerta la perdita in capo all'attore, del diritto azionato o della possibilità di agire in giudizio. Deve, pertanto, escludersi che il p.m. possa rinunciare ad agire ... Lite pendente, la parte pubblica potrà far ricorso esclusivamente alla rinuncia agli atti, sempreché da essa non derivi (in virtù del combinato disposto degli artt. 2943 e 2945 c.c.) l'estinzione del credito». Nello stesso senso queste Sezioni Riunite hanno già evidenziato che «il pubblico ministero è 'organo della giurisdizione' "istituito [...] per stimolare la realizzazione" di interessi protetti dal diritto (la volontà della legge) che altrimenti difficilmente potrebbero essere fatti valere. Cosicché, proprio per volontà della legge, il pubblico ministero interviene ovvero agisce nel processo. Tanto accade nel caso di interessi pubblici adespoti, come nel caso in esame sono quelli relativi alla effettiva trasparenza e corretta allocazione delle risorse. In tali casi la presenza o l'azione del PM sono rimedi a garanzia dell'effettività del diritto (art. 2 del c.g.c.) ... Osserva il collegio che la richiesta di una parte, anche se pubblica, di dichiarare l'inammissibilità del proprio ricorso per sopravvenuta carenza di interesse costituisce una sostanziale rinuncia all'azione. Infatti, una siffatta conclusione equivale a chiedere un rigetto nel merito delle domande presentate. ... Come è stato precisato dalla giurisprudenza di questa Corte, gli interessi per cui agisce il pubblico ministero sono pubblici e indisponibili, se non nei limiti e con le rigorose forme stabilite dal codice; ... Ne consegue che, nel caso di specie, la dichiarazione del pubblico ministero risulta priva di efficacia giuridica ed è qualificabile solo alla stregua di una indicazione di cui tenere conto ... rimessa al libero apprezzamento del giudice» (sentenza n. 20/2021).

4.2. Elemento dirimente, dunque, al fine del vaglio di ammissibilità della richiesta di rinuncia presentata dalla Procura generale è la sua

riconducibilità nel *genus* della ‘rinuncia agli atti’ ovvero in quello della ‘rinuncia all’azione’. Ad avviso di queste Sezioni Riunite, l’istanza all’odierno esame non può che iscriversi nel secondo *genus* ora richiamato.

4.3. In quest’ottica l’interesse alla legalità finanziaria, *rectius* “interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente territoriale” (SS.RR. in sede giur. sentenza n. 34/2024), sulla cui tutela si fonda la legittimazione a proporre ricorso da parte del Pubblico ministero presso queste Sezioni riunite deve essere letto nel peculiare prisma del giudizio di parifica. Come noto, la natura e la funzione di quest’ultimo ha costituito oggetto di precipuo approfondimento giurisprudenziale.

Per quanto interessa in questa sede, giova ricordare che la Corte costituzionale (sentenza n. 184/2022), le cui motivazioni sono state poi riprese e fatte proprie dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (ordinanza n. 304/2023), ha chiarito che *«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. ... Deve dunque ribadirsi che oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di*

amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento».

Analogamente queste Sezioni Riunite hanno avuto modo di precisare che il giudizio di parificazione «è un giudizio di diritto obiettivo, correlato ad interessi che non sono nella disponibilità delle parti» e che «mira a restituire al sistema delle istituzioni e dei soggetti interessati un risultato contabile “certo”, non più contestabile. In un siffatto giudizio, le parti non possono essere soddisfatte né disporre del processo, ma sono destinatarie necessarie della pronuncia del giudice che ha precise caratteristiche e ha lo scopo di “validare” (C. cost. sentt. nn. 233 e 184/2022; ma anche sentt. n. 189/2020, n. 138/2019) e dare certezza giudiziaria ai saldi espressi a mezzo del rendiconto generale, ad una certa data (C. cost. sentt. n. 49/2018, n. 4/2020 e n. 244/2020)» (sentenza n. 9/2023).

La ‘funzione certativa’ del giudizio di parifica è stata ribadita anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte (SSRRCO/QMIG/n.5/2022), nonché dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, che ne hanno messo in evidenza l’“autonoma connotazione nel panorama delle verifiche intestate alla Corte” (sentenza n. 34/2024).

4.4. Stante, dunque, la funzione certativa del giudizio di parifica dei saldi espressi a mezzo del rendiconto generale, ne deriva che, l’ammettere, in sede di impugnazione da parte del Procuratore regionale proposto dinnanzi a queste Sezioni Riunite, la successiva rinunciabilità del relativo ricorso da parte della Procura generale, si sostanzierebbe non in un’ammissibile ‘rinuncia agli atti’, ma in una ‘rinuncia all’azione’. Ciò in quanto si verrebbe a disporre - peraltro da

parte di soggetto diverso rispetto a quello che è 'parte' nel giudizio di parifica (Corte cost. sentenze n.1/2024, n. 39/2024 n. 59/2024 e correlate ordinanze a verbale allegate alle predette decisioni) - in modo definitivo, stante la non riproponibilità del ricorso da parte del soggetto legittimato all'impugnazione, dell' "interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale", la cui tutela è intestata al Procuratore regionale, il cui coinvolgimento nel giudizio di parifica è 'necessario' (SS.RR. in sede giur. sentenza n. 34/2024). La predetta non riproponibilità del ricorso deriva *ex se* dalla non configurabilità di una nuova 'certazione' da parte della competente Sezione regionale di controllo dei medesimi saldi, stante la ciclicità del bilancio e delle relative verifiche, e dal definitivo spirare del relativo termine di impugnazione previsto dall'art. 124 c.g.c.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, non definitivamente pronunciando, non accoglie l'istanza di rinuncia presentata dalla Procura generale e fissa la discussione del merito con separata ordinanza.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 gennaio 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Giovanni GUIDA

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 22 gennaio 2025, è stata depositata in Segreteria in data 17 febbraio 2025.

Il Dirigente

Antonio FRANCO

f.to digitalmente