

Relazione
del Presidente della Sezione regionale di controllo
della Corte dei conti per la Campania

Fulvio Maria Longavita
nel giudizio sui rendiconti generali della Regione Campania
per gli esercizi finanziari 2015 e 2016

Napoli, 17 settembre 2018

/// /// ///

L'attività di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, che dal 2012 impegna le Sezioni Territoriali di controllo della Corte dei conti (ex art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 e s.m.i.), quest'anno è stata caratterizzata da alcune peculiarità, quanto alla parificazione del rendiconto generale della Regione Campania.

La prima e più rilevante, riguarda l'oggetto della parificazione stessa, riferito a due esercizi finanziari, 2015 e 2016, e non ad uno soltanto.

Come meglio esposto nella relazione allegata all'adottanda decisione, il giudizio di parificazione ha assunto una nuova conformazione oggettiva e funzionale nel contesto dei valori della contabilità pubblica, segnati dagli art. 2, 3, 81, 97, 117, 119 e 120 della Carta Costituzionale.

Relativamente all'oggetto, il giudizio di parificazione risente della "*palingenesi*" subita dal rendiconto generale delle regioni, che dalla sua "*concezione atomistica*" di semplice "*conto di conti*", sul quale il giudizio stesso operava il "*mero confronto con la contabilità analitica sottostante*", è passato ad una concezione "*olistica*", quale "*strumento sintetico di evidenza degli equilibri nella continuità di bilancio, in connessione con la programmazione successiva*", come meglio precisato nella relazione di parificazione.

In corrispondenza a questa nuova dimensione del rendiconto¹, il giudizio di parificazione accerta ed esprime la conformità dell'agire pubblico regionale ai richiamati valori costituzionali della contabilità pubblica, con l'efficacia "*certativa*" che le è propria, legata all'esercizio della funzione di controllo della Corte dei conti "*con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*", ex art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n.1214.

¹ La relazione di parificazione definisce il Rendiconto: "scrittura contabile complessa di terzo grado, che muove da una contabilità analitica, [...] in forma di registrazione di scritture contabili periodiche [sintetizzate in] scrittura contabile di secondo grado", e dalle c.d. "pezze giustificative", ovvero "documenti contabili di primo grado".

Le previsioni del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, legati agli antichi valori della contabilità pubblica, affidano al giudizio di parificazione la dinamica visione di sintesi del coordinato, congiunto esplicarsi delle fondamentali funzioni del Controllo e della Giurisdizione *“nelle materie di contabilità pubblica”*, attribuite alla Magistratura contabile dalle inderogabili previsioni normative degli artt. 100 e 103 della Carta Costituzionale a beneficio del Bilancio, quale primo e più rilevante *“Bene pubblico”*.

A questa fondamentale funzione *“certativa”* del giudizio di parificazione si associa, quale suo logico sviluppo, l'altrettanta fondamentale funzione *“prescrittiva”* del giudizio stesso.

Il giudizio di parificazione, nel certificare i saldi della gestione, per ciò stesso crea un vincolo di conformazione ad essi delle successive leggi di bilancio. In tal senso, il predetto giudizio si può dire che partecipa all'iter di formazione della legislazione regionale.

Le norme del d.lgs.23 giugno 2011, n.118, esprimono chiaramente il valore funzionale del giudizio di parificazione per la legislazione di bilancio laddove, all'art. 18, c. 1, lett. b), prevedono che l'approvazione dello schema di rendiconto da parte della giunta, entro il 20 aprile, è funzionale alla *“parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”*.

Il carattere *“normativo”* e *“prescrittivo”* del giudizio di parificazione si innesta sul valore che la rendicontazione ha per la programmazione. Rendicontazione e programmazione infatti sono legate, nella loro dimensione teleologica, dalla necessaria parametrizzazione delle spese autorizzabili alle risorse disponibili, nella continuità dell'azione amministrativa e, quindi, dei relativi cicli di bilancio.

La parametrizzazione della spesa autorizzabile alle risorse disponibili rappresenta, nella sua essenza, una delle principali forme di salvaguardia degli equilibri di bilancio (anche tendenziali e prospettici e, dunque, dinamici), di cui la sostenibilità del debito pubblico costituisce uno dei profili più importanti.

Dal canto loro, gli equilibri di bilancio si configurano come una delle più rilevanti premesse per la realizzazione in concreto del *“buon andamento”* e della *“imparzialità”* dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost. .

Soprattutto sotto il profilo della *“imparzialità”* dell'agire pubblico, è da rimarcare che i bilanci pubblici, nella loro dimensione funzionale, sono i principali strumenti di attuazione del principio di *“uguaglianza sostanziale”* (ex art. 3, c. 2, della Carta costituzionale), che – come noto – impone alla *“Repubblica [di] rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [...] impediscono il pieno*

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Tutti gli istituti della contabilità pubblica, che ovviamente hanno (in vario modo) collegamenti strutturali e/o funzionali con il Bilancio, sono tenuti insieme da un filo rosso che li lega ai valori del precitato art. 3, comma 2, e – in correlazione funzionale ad essi – all'art. 120, comma 2, Cost. . L'idea di fondo, in sostanza, è quella di assicurare a tutti i cittadini *“la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”*.

Il ritardo nella rendicontazione può, perciò, costituire un *vulnus* per il sistema della contabilità pubblica e del bilancio, nei suoi aspetti funzionali e strutturali più importanti.

Di qui la necessità di evitare divari significativi tra rendicontazione e programmazione, legati a ritardi nell'approvazione della rendicontazione stessa.

Quando si verificano ritardi del genere, come nel caso della Regione Campania, urge recuperare.

Nella relazione allegata alla emananda decisione di parificazione sono illustrate le ragioni del ritardo della rendicontazione della Regione e l'andamento del “ritmo” di recupero.

L'ultimo rendiconto generale esaminato dalla Sezione Regionale di controllo è quello dell'esercizio 2014, oggetto del giudizio di parificazione definito con la deliberazione n. 65/2017/PARI del 6 aprile- 4 maggio 2017.

L'esigenza di recupero dei tempi di rendicontazione, particolarmente avvertita dalla Regione, è pienamente condivisa anche dalla Sezione Territoriale di Controllo.

Nello spirito comune di favorire la risincronizzazione dei ritmi fisiologici del ciclo di bilancio, la Giunta Regionale ha trasmesso i progetti di legge dei rendiconti 2015 e 2016, rispettivamente il 20 novembre 2017 ed il 30 marzo 2018², così determinando la pendenza dei relativi, due giudizi di parificazione, alle medesime date ora dette.

Il magistrato istruttore dei due giudizi, al quale sono stati entrambi assegnati per evidenti ragioni di connessione, nel medesimo spirito recuperatorio del cennato ritardo, ne ha curato l'esame congiunto, seguendo nel secondo di essi gli esiti degli accertamenti del primo.

Il magistrato istruttore ha proposto la “riunione” dei giudizi in discorso, richiamando le disposizioni dell'art. 84 c.g.c., da considerare (ha precisato) *“espressione del generale principio di economia*

² V. note regionali n.30306/U.D.C.P./GAB/CG del 20 novembre 2017 e n. 7790/U.D.C.P./GAB/CG del 30 marzo 2018.

degli atti del giudizio”, volto “*non solo ad evitare contrasti tra giudicati, ma anche [la soddisfazione di] esigenze di brevità e tempestività del giudizio, [da riguardare come] parte coesistente della giustizia di qualsiasi processo*”³.

Sotto un ancora più rilevante profilo sostanziale, il Magistrato istruttore ha anche sottolineato che “*la contabilità a due distinte annualità*”, espressa nei due disegni di legge di rendiconto presentati dalla Giunta della Regione Campania, “*rappresenta sezioni di flusso inscindibile di un medesimo fenomeno*” e, dunque, “*causa comune*” del medesimo giudizio.

Sulla scorta delle riferite motivazioni, il Magistrato istruttore ha formulato la richiesta di “*deferimento alla trattazione [...] delle conclusioni istruttorie sul controllo effettuato*” per i due giudizi di parificazione, ad “*un’unica udienza, affinché il Collegio possa eventualmente decidere di riunire i due procedimenti, [per] evidenti ragioni di connessione*”.

Sotto un diverso, ma concorrente e non secondario profilo, il Magistrato istruttore ha anche sottolineato come resti sullo sfondo, comunque con la sua peculiare rilevanza, “*la necessità di contribuire con ogni mezzo al ripristino degli andamenti del ciclo di bilancio, nei ritmi e nelle scadenze stabiliti dall’ordinamento*”.

A tal proposito ha ricordato come, in passato, la Corte abbia “*parificato in un breve lasso di tempo (maggio-luglio 1966) i rendiconti di ben cinque esercizi finanziari*”⁴.

Con “ordinanza a verbale”, della quale do – ora – atto come “ordinanza pronunciata in udienza” (ex artt. 38 e 40 c.g.c), il Sig. Presidente della Corte dei Conti, quale Presidente dell’odierno giudizio, ha accolto – sentito il Collegio – la richiesta di riunione dei procedimenti di parificazione formulata dal Magistrato istruttore-relatore del giudizio stesso, condividendone in ogni aspetto le relative motivazioni.

D’altro canto, la trattazione congiunta dei due procedimenti, all’adunanza istruttoria di pre-parificazione dell’11 settembre scorso, ha incontrato il favore anche dei rappresentati della Regione e della Procura erariale.

³ V. paragrafo 2 della relazione di parificazione.

⁴ Il Magistrato istruttore, in particolare, ha ricordato come le Sezioni Riunite, nelle medesime udienze del 25 e 27 maggio 1966, abbiano parificato i rendiconti degli esercizi 1960-1961 e 1961-1962, seppur con due distinte deliberazioni delle Sezioni Riunite. Nella medesima udienza del 7 luglio 1966, invece, hanno parificato, con distinte deliberazioni, i rendiconti degli esercizi 1962-1963 e primo semestre 1963-1964. Nell’udienza del 25 luglio 1966, infine, hanno parificato, con distinte deliberazioni, il secondo semestre dell’esercizio 1963-1964 e l’intero esercizio 1964-1965.

Così esaurita la trattazione della prima delle peculiarità che caratterizzano l'attività di parificazione della Sezione Regionale di controllo per la Campania, la seconda riguarda le modalità di espletamento dell'udienza dibattimentale pubblica.

Sulla scorta delle indicazioni che si traggono dalla nota del Sig. Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 16/5/2018, relativa alle *“Procedure per lo svolgimento dell'attività istruttoria e dell'udienza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione”*, la Sezione Regionale di Controllo per la Campania ha ritenuto che il contraddittorio del rappresentate della Regione con la Procura Regionale, assicurato nei precedenti procedimenti di parificazione soltanto in sede istruttoria, debba ora essere assicurato anche in sede dibattimentale pubblica.

La nota presidenziale ha fatto seguito alla riunione della Conferenza dei Presidenti delle Sezioni Regionali di controllo, tenutasi il precedente 9 aprile 2018 e, senza porre vincoli di sorta, esprime la ricognizione sintetica delle prime esperienze applicative delle parifiche regionali e delle prassi interpretative instaurate e condivise, iniziando dalle pronunce degli organi nomofilattici del controllo di questa Corte: iniziando, cioè, dalle deliberazioni: n. 9/2013 della Sezione delle Autonomie, n. 7/2013 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e n. 14/2014 della medesima Sezione delle Autonomie.

La nota, in sostanza, fa il punto su alcuni profili rilevanti dell'Istituto, con riguardo sia *“al contenuto minimo della decisione di parificazione”* che *“ai profili procedurali, correlati alla peculiare natura del [relativo] giudizio”*.

Per quanto attiene ai profili contenutistici, la nota ha ricordato come le Sezioni regionali, nella continuità dei giudizi e delle annualità parificate, procedano alla *“Verifica del grado di adattamento [dell'Ente] alle osservazioni della Corte”*.

Non è, invero, indifferente l'accertamento del livello di considerazione delle osservazioni della Magistratura contabile da parte delle Regioni, nell'espletamento delle loro politiche di bilancio e nella realizzazione delle correlate azioni di acquisizione e di spesa delle loro risorse. Simili osservazioni, limitate a volte a semplici *“raccomandazioni”* di condotte prudenziali, spesso investono i profili dinamici degli equilibri di bilancio e, perciò, non incidono immediatamente sull'esito della parificazione dell'esercizio di riferimento. Esse, tuttavia, non possono e non devono essere trascurate, ben potendo verificarsi, nei casi più

rilevanti, che la loro mancata considerazione venga progressivamente ad incidere su aspetti strutturali del ciclo di bilancio, così da compromettere il positivo esito del giudizio di parificazione.

L'accertamento del “*grado di adattamento alle osservazioni della Corte*”, pertanto, resta il primo degli adempimenti delle attività di parificazione.

Con riguardo ai profili procedurali, invece, la nota in riferimento ha rimarcato l'anfibologica natura del giudizio di parificazione, quale procedimento che esita una “*deliberazione*” di controllo, ma si espleta nelle “*formalità della giurisdizione contenziosa*”.

Le conseguenze, legate ad una simile natura, sono molteplici e in vario grado complesse, con implicazioni non ancora del tutto esaustivamente esaminate in ogni loro aspetto.

Le forme della “giurisdizione contenziosa” implicano particolare attenzione al “*contraddittorio*” da assicurare alle “parti”, sia nei rapporti tra loro, che nei confronti della Sezione di Controllo. Nei confronti della Procura Regionale, la nota ha ribadito il fondamentale “*ruolo di garanzia*” del P.M. contabile. Trattasi di posizione che non consente l'attribuzione alla Procura medesima dei suoi consueti poteri istruttori, a fini inquirenti.

D'altro canto, l'istruttoria del giudizio di parificazione è essa stessa espressione di funzioni di controllo e perciò compete all'organo titolare di tali funzioni, ossia alla Sezione regionale di controllo.

La Sezione, in sostanza, nel giudizio di parificazione cumula in sé i poteri istruttori e decisorii. Una simile, duplice intestazione di funzioni (istruttoria e decisoria) necessariamente onera ad un “*costruttivo raccordo tra [le] Sezioni di controllo e [le] Procure regionali, durante l'intero iter procedurale, salvaguardando la rispettiva autonoma competenza valutativa e decisionale*”. In altri termini: “*le Sezioni regionali sono [...] onerate della messa a disposizione delle Procure regionali dei dati e dei documenti acquisiti*”, ma “*allo stesso tempo [le] Procure Regionali [possono indicare altri eventuali] oggetti [di] verifiche preordinate al giudizio di parificazione*”.

Nei confronti delle “parti” tra loro (Procura e Regione), inoltre, “*il contraddittorio 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 ed alle questioni contenuti nelle conclusioni dell'istruttoria".

Gli *"interventi dei soggetti che partecipano all'udienza"*, si è precisato, vanno contenuti *"in tali limiti"*, con l'auspicio che *"i Presidenti delle Sezioni Regionali di controllo [disciplinino] le fasi e le modalità del contraddittorio, anche mediante l'adozione di adeguate misure volte a migliorare [l'] esercizio delle funzioni di controllo e la celebrazione della peculiare udienza di parificazione"*.

Del resto, i *"Presidenti delle Sezioni di controllo [possono] regolare i tempi degli interventi"*, in considerazione della *"snellezza e specificità dei contributi resi in udienza, in relazione alla esigenza del tempestivo deposito della decisione di parificazione, da trasmettere in pari data al Consiglio regionale"*.

Sulla scorta delle riferite indicazioni, la Sezione Regionale di controllo per la Campania ha ritenuto di estendere il contraddittorio della udienza pubblica anche al rappresentante della Regione, in conformità alle analoghe decisioni di altre Sezioni di Controllo che hanno mutato i rispettivi precedenti orientamenti in proposito.

Nel concreto svolgersi del dibattimento pubblico dell'odierno giudizio, pertanto, dopo la relazione dei magistrati istruttori, interverranno il Procuratore Regionale ed il rappresentante della Regione.