

**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 l'esercizio finanziario 2019**

**Udienza pubblica da remoto, 30 dicembre 2020**

/// /// ///

1) - L'attività di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania, che dal 2012 impegna questa Sezione di controllo, al pari di tutte le altre Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti per la relativa regione di riferimento (ex art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 e s.m.i.), quest'anno si caratterizza per le modalità, i tempi e i contenuti del relativo giudizio.

2) – Quanto alle modalità dell'odierno giudizio di parificazione, è appena il caso di accennare al fatto che il giudizio stesso è stato tenuto, anche nella relativa istruttoria, essenzialmente nelle forme “da remoto”, secondo le indicazioni della normativa emergenziale da *Coronavirus*, come specificate nelle direttive diramate in proposito dal Presidente della Corte dei conti, da ultimo con il proprio decreto n. 287 del 27 ottobre 2020, concernente le “*regole tecniche e operative*” di espletamento delle udienze, delle camere di consiglio, delle adunanze e delle audizioni – appunto – da remoto.

3) – Quanto ai tempi, invece, il giudizio di parificazione del rendiconto 2019 non si è potuto tenere in quelli stabiliti dall'ordinamento, in ragione delle elezioni per il rinnovo degli organi regionali, tenute il 20 e 21 settembre u.s. .

La Sezione e le parti del giudizio hanno tuttavia ritenuto doveroso impegnarsi, per tenere il giudizio stesso almeno entro l'anno successivo a quello di riferimento del rendiconto. Tanto, al fine di meglio garantire l'obiettivo faticosamente raggiunto con il giudizio di parificazione del 2019, reso sui rendiconti degli esercizi 2017 e 2018 (previa loro riunione in istruttoria e in rito), ex decisione di parificazione n. 217/2019/PARI del 27 dicembre 2019, di recuperare i ritmi ordinari del ciclo di

bilancio, scandito dalla rendicontazione e dalla programmazione delle entrate e delle spese, per il corretto esercizio delle pubbliche funzioni della Regione e per l'efficace, efficiente e regolare erogazione dei pubblici servizi e, quindi, dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", ex art. 120 Cost. . Tanto, in continuità di intenti con il precedente giudizio di parificazione del 2018, reso sugli ancor più risalenti esercizi 2015 e 2016 (analogamente riuniti in istruttoria e in rito), ex decisione di parificazione n. 110/2018/PARI del 3 ottobre 2018.

La consapevolezza che il Bilancio costituisce uno dei principali strumenti di attuazione del principio di "uguaglianza sostanziale" dei cittadini (art. 3, c. 2, Cost.), in quanto dà conto delle più importanti scelte di entrata e di spesa, quali mezzi per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", comporta che il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, al pari di ogni altro controllo di legittimità-regolarità dei bilanci degli enti nei quali si articola la Repubblica sia sottratto alle dinamiche del confronto politico e sia reso da un giudice terzo e neutrale, dotato delle competenze tecniche per rendere intelligibili i risultati della gestione di bilancio, che eserciti il controllo stesso con regolarità, nei tempi stabiliti dall'ordinamento e, qualora ciò non fosse assolutamente possibile, come nel caso di specie, in quelli ad essi più prossimi. In questo senso, dunque, il giudizio di parificazione e la Corte di conti, quale Giudice del diritto del Bilancio, sono strumenti di garanzia e di genuinità dei processi democratici, basati sulla dimostrazione e conoscenza dei risultati delle politiche (c.d. *accountability*).

Del resto, il rendiconto della gestione rappresenta "un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo, sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva, confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, [...] valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni" (v. la già richiamata decisione di parificazione n. 110/2018/PARI di questa Sezione). Anche per tal via, dunque, la giuridica necessità che esso sia reso, per quanto possibile, nei tempi fissati dall'ordinamento, al fine di assicurare una corretta programmazione della spesa.

Come si faceva notare nella relazione introduttiva al giudizio di parificazione tenuto nel 2019, “la funzione *certativa* delle risorse disponibili, che caratterizza i rendiconti regionali, omologati dalla pronuncia giudiziale di parificazione della Magistratura contabile, ha effetto *prescrittivo-normativo* per la successiva programmazione di entrata e di spesa del bilancio di previsione”.

Bilancio e rendiconto, pertanto, integrano un sistema di informazioni sintetiche che danno luogo ad un “processo” ciclico e circolare (v. SS.RR. sent. n. 23/2019, n. 18/2020), volto a garantire “l’inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari” (Corte costituzionale sent. n. 274/2017, n. 49/2018 e n. 105/2019).

In questa ottica, il rispetto dei tempi del giudizio di parificazione, da parte del Giudice del Bilancio, accede al rispetto dei tempi della programmazione e della rendicontazione da parte della Regione, in un rapporto di “ausiliarità” che caratterizza tutte le funzioni della Magistratura contabile, nei confronti dell’Ente pubblico di riferimento.

L’art. 18 del D.lgs. n. 118/2011, come noto, stabilisce che *“le regioni approv[i]no il rendiconto entro il 31 luglio dell’anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti»..*

Con specifico riferimento al rendiconto generale della Regione Campania per l’esercizio 2019, i tempi della formazione ed approvazione del rendiconto stesso hanno risentito – come detto – del rinnovo degli organi elettivi della Regione, del 20-21 settembre scorso. A tale rinnovo si è legato un effetto di “trascinamento” del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, in relazione alle disposizioni dell’art. 53, c. 3, dello Statuto della Regione Campania, approvato con Legge Regionale 28 maggio 2009, n.6.

La Giunta Regionale, invero, aveva predisposto già nel mese di giugno lo schema di rendiconto 2019, con il relativo disegno di legge di approvazione, come da deliberazione n. *DGR DDL 331* del 30/06/2020, pure trasmessa a questa Sezione di controllo con i necessari allegati, ex nota n.2020-0021851/UDCP/ GAB/GAB del 15/07/2020 (prot. Cdc n. 4878 del 16/07/2020) .

La predetta deliberazione ha tuttavia perso ogni suo valore, in base alle disposizioni del precitato art. 53, c. 3, dello Statuto della Regione Campania, che prevedono la generale decadenza di tutte le

proposte di legge con la fine della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli comunali e provinciali.

Dopo le ricordate elezioni del settembre 2020, la Regione ha riavviato l'iter legislativo di approvazione del Rendiconto Generale per il 2019, con la nuova deliberazione *DGR DDL* n. 480 del 3 novembre 2020, trasmessa a questa Sezione con nota del Sig. Presidente della Giunta Regionale n. 2020-31154/UDCP/GAB/CG del 9/11/2020 (prot. Cdc n. 7562 del 10/11/2020), che ha segnato il momento in cui è maturata la pendenza del giudizio di parificazione del predetto rendiconto.

Il concreto andamento dell'iter di presentazione del rendiconto per l'esercizio 2019, con le indicate due predette presentazioni (luglio e novembre 2020), ha determinato la necessità di riunire i due procedimenti, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 84 c.g.c., secondo le norme giusprocessuali contabili, mediante l'adozione di apposito decreto dello scrivente, n.48/2020.

Si ricorda in proposito che, come rilevato da questa Sezione in occasione del precedente giudizio di parificazione, relativo – come detto – agli esercizi 2017 e 2018, le “formalità della giurisdizione contenziosa”, che conferiscono forza e valore di “giudicato” alla decisione di parificazione (ex art. 40 del R.D. n.1214/1934), vanno individuate in quelle proprie del “giudizio sui conti” (v. allegato A alla precitata decisione di parificazione n. 217/2019/PARI), alla stregua delle quali il giudizio stesso si instaura con la presentazione del conto.

4) – Il riferimento al “giudicato” del giudizio di parificazione, peraltro, induce ad un ulteriore brevissimo richiamo al giudizio di parificazione tenuto nel 2019.

In occasione di tale giudizio, la Sezione, dopo aver isolato e distinto le due principali componenti della decisione di parificazione, desumibili dall'art. 39 del R.D. n.1214/1934, costituite dalla “decisione” in senso stretto (ex art. 40 del R.D. n.1214/1934) e dalla “relazione” di parificazione (ex successivo art. 41 del medesimo R.D. n.1214/1934), ha riservato solo alla prima (“decisione”) l'effetto proprio del “giudicato”. Non solo, ma ha anche delimitato l'ambito del giudicato stesso ai soli “accertamenti negativi di parificazione”, assumendo che l'effetto proprio degli effetti prescrittivi-normativi degli “accertamenti positivi” del rendiconto si collegano semplicemente all'atto di approvazione del rendiconto stesso da parte dell'Amministrazione e resta nella disponibilità dell'Amministrazione medesima, che può sempre rilevare possibili errori da correggere negli esercizi

successivi, così come resta nella potestà normativa dell'Amministrazione rivalutare poste e saldi risalenti nel tempo, ex art. 3, c. 4, del d.lgs. n.118/2011.

Ebbene, l'orientamento della Sezione è stato fatto proprio dalla Consulta con la sentenza 24 novembre 2020, n. 244, nell'evidenza – ha puntualizzato il Giudice delle Leggi – che “la decisione di parificazione, resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario, che attesta a tal fine che non sono più modificabili i relativi risultati”. Il Giudice delle leggi, nell'enunciare il riferito principio di diritto, ha espressamente richiamato proprio la decisione di parificazione n. 217/2019/PARI di questa Sezione.

5) – Venendo, da ultimo, ai contenuti dell'odierno giudizio di parificazione (ex art. 40 del R.D. n.1214/1934), è da dire che le aree di approfondimento istruttorio sono state selezionate dagli Uffici di controllo in continuità con le indagini svolte negli ultimi cinque giudizi (annualità 2012 – 2018) scegliendo aree di approfondimento in parte già analizzate nei precedenti giudizi di parificazione, anche per verificare il percorso di superamento delle anomalie riscontrate.

Si è quindi ritenuto di effettuare indagini, in genere di carattere campionario, sulle diverse componenti del risultato di amministrazione, e segnatamente:

- sul perimetro sanitario, che assorbe circa l'80% delle risorse della Regione;
- sul sistema dei vincoli di cassa;
- sulla qualità normativa del riaccertamento dei residui;
- sul rispetto dei vincoli in materia di indebitamento;
- sulla congruità dei fondi, ed in particolare del F.C.D.E (fondo crediti di dubbia esigibilità) e del Fondo Rischi;
- sugli effetti della gestione dei fondi comunitari sul risultato di amministrazione.

Nell'ambito delle suddette aree, una particolare attenzione è stata posta ai limiti del raccordo tra il “Bilancio consolidato del Servizio Sanitario della Regione” ed il “Rendiconto Generale” della Regione medesima (ex artt. 32 e 63 del d.lgs. n.118/2011), alle c.d. “fattispecie escluse” dal calcolo del F.C.D.E. e dal calcolo dell'indebitamento, nonché agli Swap e ai derivati e all'esecuzione del giudicato contabile, con particolare riferimento – quanto a quest'ultimo – al recupero dei cd. “fondi etero-finanziati”, di cui alle decisioni di parifica n. 172 e 217 del 2019.

6) – Quanto, invece, alla “relazione” allegata alla emananda decisione di parificazione (ex art. 41 del R.D. n.1214/1934), è da dire che in essa la Sezione ha riferito sugli esiti dei controlli operati sull’attuazione della sent. n.146/2019 della Corte Costituzionale, secondo le indicazioni offerte dalla Sezione medesima con le decisioni di parificazione 172 e 217 del 2019.

Nella predetta relazione, inoltre, si riferisce dei controlli operati dalla Sezione sia sul “Sistema regionale di gestione del Fondo Sociale Europeo” (FES) e sia sugli “Organismi Partecipati Regionali”, in continuità con gli argomenti trattati nel giudizio di parificazione tenuto nel 2019.

7) – Sul piano procedurale, la Sezione ha ritenuto di dover assicurare il pieno contraddittorio tra le parti anche nell’odierna udienza dibattimentale, in continuità con l’analogha decisione operata per il giudizio di parificazione dello scorso anno, secondo le indicazioni che si traggono in proposito 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*”.

In particolare, anche quest’anno è stato istituito un fascicolo informatico che, con l’acquisizione degli atti istruttori e della comunicazione delle conclusioni di preparificazione è stato reso accessibile a tutte le parti, costituendo il “fascicolo d’ufficio”, come da disposizione di servizio n.87 del 17 luglio 2020.

Sulla scorta delle predette indicazioni, nel concreto svolgersi dell’odierno dibattimento pubblico, dopo la relazione dei magistrati istruttori, interverranno il Procuratore Regionale e quindi il rappresentante della Regione.