

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, Sig. Vicepresidente del C. d. P., autorità, cortesi ospiti.

L'intervento del Presidente della Sezione Regionale del Controllo nella cerimonia di Apertura dell'Anno Giudiziario delle Sezioni giurisdizionali Territoriali della Corte dei conti, previsto per la prima volta dalla direttiva di cui alla deliberazione n.210/2016 dell'Organo di autogoverno della Magistratura contabile, è divenuto ormai una componente stabile della cerimonia stessa.

Espressione di un rinnovato quadro dei rapporti di complementarietà ed integrazione che intercorrono tra le due principali aree funzionali della Corte dei conti, favorito anche dalla riforma costituzionale del 2012, esso registra principalmente i positivi riflessi che la complessiva attività giurisdizionale della Procura e della Sezione Giudicante, da un lato, con quella del Controllo, dall'altro, hanno sulla più ampia ed efficace tutela del Bilancio, quale rilevante bene pubblico, intorno al quale ruotano e traggono linfa i diritti sociali consequenziali.

Non si può non iniziare questo intervento con un riferimento alla emergenza epidemiologica ancora in atto, che a partire dal marzo del 2020 sta condizionando gli equilibri mondiali.

In questo contesto va precisato come l'attività di controllo della Sezione regionale, dopo una incertezza iniziale, si è dipanata secondo modalità di riunione da remoto che ancora caratterizzano gran parte dell'attività giurisdizionale italiana.

Ciononostante, anche nel periodo di chiusura generalizzata, la Sezione ha continuato la sua attività sia di controllo preventivo di legittimità, sia di controllo successivo sulle gestioni finanziarie, con i soli limiti derivanti dalla legislazione successiva che ne hanno limitato alcuni poteri.

In questo contesto un particolare e sentito ringraziamento e riconoscimento viene diretto anche al personale amministrativo che, anche nel pieno dell'emergenza, non ha mancato di far valere il suo fattivo contributo alla attività.

Fatta questa debita, ma necessaria premessa, lo scrivente evidenzia come, nella dovuta ricerca del giusto equilibrio tra diritto al bilancio, diritti fondamentali e garanzie processuali, il percorso della Sezione si è realizzato attraverso una fruttuosa attività di contraddittorio istituzionale con le amministrazioni interessate, rappresentative degli *stakeholder* del bilancio, la comunità dei consociati, molto spesso esse stesse alla ricerca di un aiuto nella soluzione di problemi di equilibrio.

Al riguardo non si può non evidenziare che gli interventi correttivi o concomitanti della Corte devono essere letti non un un'ottica sanzionatoria, quanto di controllo e di verifica della gestione finanziaria quale elemento centrale per l'espletamento delle funzioni fondamentali delle amministrazioni, in nome del principio di sussidiarietà e di federalismo fiscale.

Lo stato delle cose è tale, giunti a questo punto, che si renderebbe ineludibile la redazione di un codice di procedura per il controllo della Corte

Parifica bilancio regionale

Passando in rassegna i principali punti di intervento di questa Sezione, si evidenzia, innanzitutto, il percorso che ha portato alla redazione della decisione di parifica del bilancio consuntivo 2019 della Regione Campania, conclusosi con encomiabile speditezza da parte del Presidente titolare della Sezione prima del suo passaggio ad altre funzioni.

Con la decisione nr. 5/2021 PARI la Sezione ha esaminato approfonditamente alcuni macrosettori del bilancio Regionale, giungendo ad una decisione di parifica e nel contempo evidenziando:

- ricostruzione del “rito” del giudizio di parifica e sua riconduzione all’archetipo del giudizio di conto;
- verifica dell’effettività del giudicato dei precedenti giudizi ed in particolar modo delle decisioni **172/2019/PARI e n. 217/2019/PARI**, con particolare riferimento al recupero delle risorse erogate dalla Regione al Consiglio regionale per il finanziamento di emolumenti illegittimi in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019;
- quanto all’indebitamento, la Sezione si è soffermata sull’esame dell’operazione denominata “anticipazione di liquidità M.E.F.”, utilizzata per l’estinzione dei debiti sanitari di natura finanziaria e commerciale, ai sensi dell’art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007 per gli indubbi profili di illegittimità costituzionale rispetto ai commi 3, 5 e 6 dell’art. 119, art. 117 comma 2 lett. *m*) Cost; art. 118). Sul punto, tuttavia il Collegio ha deciso di porre riserva al fine di appurare con certezza la “rilevanza” in concreto della questione, atteso anche che, nel corso del 2020, la Regione ha inteso intraprendere un nuovo percorso di rinegoziazione dell’indebitamento con il MEF, in forza della normativa vigente;
- sono state evidenziate delle carenze di trasparenza nella rappresentazione contabile dei derivati e dello stato patrimoniale, frustrando l’esigenza di accountability e di controllo democratico sulle scelte operate dall’Ente regionale, quali aspetti fondamentali della cd. “contabilità di mandato”; il tutto anche alla luce della sentenza del 2020 della Corte di Cassazione sulla legittimità delle operazioni sui derivati posti in essere dalle pubbliche amministrazioni;
- sulla gestione della cassa la Sezione ha verificato che la Regione utilizza nell’esercizio risorse vincolate, destinate per legge alla gestione sanitaria, per finanziare spesa ordinaria, provvedendo a reintegrare il vincolo solo nell’esercizio successivo nelle ultime 5 annualità. Il ricorso costante e reiterato nel tempo a tale meccanismo sembra rivelare una modalità gestionale che, ormai, ha assunto il carattere della stabilità. In tal modo viene a innescarsi, senza soluzione di continuità, un meccanismo che, potenzialmente, è suscettibile di assumere carattere sistematico. E’ stato evidenziato che il ripetuto ricorso a tale modalità potrebbe essere espressione di una patologica dissimulazione di copertura afferente alla parte ordinaria del bilancio e dell’impossibilità dell’Ente di far fronte, finanziariamente, a latenti e reiterati squilibri, afferenti alla spesa ordinaria.

Sanità

Nell’ambito del controllo sui bilanci del SSN (che replica quello sugli enti locali), la Sezione, con la decisione nr. 113 del 2020 (ASL Caserta) ha accertato, tra l’altro, che i valori contabilizzati per i “crediti verso privati” difettano di titolo e contribuiscono

all'ingiustificato aumento dell'attivo patrimoniale, uno squilibrio patrimoniale di almeno € 12.660.087,49, sulle scritture contabili esaminate

Pareri

- Nell'ambito della funzione di ausilio allo Stato – comunità di cui all'art. 7, comma 8, della legge nr. 131 del 2003, è stato rimesso alla Sezione delle Autonomie la perimetrazione dei poteri dell'organismo straordinario di liquidazione, evidenziandone la sostanziale autonomia rispetto ad un presunto prodromico riconoscimento di consiglio quale debito fuori bilancio.

La lettura dell'art. 254 del testo unico degli enti locali è stata fatta propria dall'organo nomofilattico che, con deliberazione nr. 57 del 2020, ha deciso la questione deferita in conformità all'orientamento della Sezione.

- Con deliberazione n. 117/2020, la Sezione ha rimesso alla Sezione delle Autonomie una questione di massima sulla corretta individuazione della natura dell'accesso al fondo "fondo per le demolizioni delle opere abusive", ex art. 32, c. 12, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003, nel senso di stabilire se trattavasi di mutuo, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti ed il parere della Commissione ARCONET del 2016, ovvero di "anticipazione di liquidità", come affermato in recenti pareri della medesima Commissione Arconet e dall'Osservatorio sugli EE.LL., refluì poi in una modifica dei principi contabili, ex d.lgs. n.118/2011.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 22/2020, diversamente dall'orientamento espresso in passato dalla Sezione Campana, ha ritenuto di aderire al nuovo orientamento di Arconet e dell'Osservatorio, qualificando come "anticipazione di liquidità" e non come "mutuo" l'accesso al predetto fondo.

Controlli sugli enti locali

- In tema di verifica degli equilibri di bilancio si segnala la decisione **11/2020/ PRSP** (Comune di Scafati (SA)).

Il Collegio ha omologato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dall'Ente, sciolto ai sensi dell'art.143 TUEL, valutandone la congruità, ai fini del riequilibrio (art. 243 *quater*, comma 3, del decreto legislativo n. 267/2000), tenendo conto dell'evoluzione dei dati contabili nella continuità del ciclo di bilancio.

Nel valutare le varie anticipazioni di liquidità ricevute dall'Ente, la Sezione ha disapplicato le norme del DM 1 ° agosto 2019, nella parte relativa alla contabilizzazione della "anticipazione di solidarietà", di cui all'art 243-quinquies TUEL, disponendo che la contabilizzazione stessa avvenga, non già in base alle regole pretorie stabilite dalla Magistratura contabile per le anticipazioni di liquidità in senso stretto, di cui al dl n 35 / 2013 e ss.mm.ii. (recepì dal citato DM), ma secondo il paradigma generale dell'art. 222 TUEL, ritenendo potersi esercitare anche nell'area del Controllo i poteri di cui agli artt. 4 e 5 della L. n. 2248/1865, all. E, abolitiva del contenzioso amministrativo.

- Con la decisione nr **23/2020/PRSP** (Comune di Dragoni (CE)), previa riunione dei due giudizi di controllo sulla verifica della tempestività del PRFP e della congruità delle "misure correttive" ex art. 148-bis comma 3 TUEL, si è accertato:
 1. la tempestività del piano di riequilibrio. La Sezione, pur avendo mutato il proprio precedente orientamento (cfr. SRC 104/2018/PRSP e 294/2013/PRSP), aderendo all'indirizzo secondo il quale l'esecutività delle deliberazioni si consegue al 10°

giorno dalla sua pubblicazione, ex art. 134 comma 3, TUEL, ha ritenuto che i fondamentali valori costituzionali di giustizia ed equità (ispiratori dell'istituto del cd. prospective overruling) escludono che l'Ente subisca gli effetti negativi del *revirement*;

2. l'inadeguatezza e l'inidoneità delle misure correttive ex art. 148 bis TUEL alla stregua del regime giuridico di riequilibrio adottato ai sensi di Legge (nel caso di specie artt. 193 e 243-bis e ss. TUEL in luogo dell'art. 188 e 193 TUEL) con la conseguente preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa (ad eccezione di quella obbligatoria), sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ex art. 193 TUEL.
- Questione di carattere innovativo è stata affrontata dalla Sezione del controllo su comune di Pagani (74/2020/PRSP). Essa ha riguardato l'acquisibilità o meno agli atti del "processo di controllo" della relazione, recante nell'oggetto "relazione testimoniale", trasmessa da parte di soggetti, non solo non evocati nell'ambito dell'atto di deferimento, ma anche estranei all'Ente, in quanto privi, allo stato, della titolarità di incarichi a qualunque titolo rivestiti presso l'Ente medesimo.

La Sezione, premesso che nel procedimento di controllo dei bilanci degli enti locali, così come nel giudizio di parificazione, si realizza quella "integrazione della funzione giurisdizionale e di [...] controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ha dato soluzione positiva, fondandola sull'individuazione, in capo agli intervenienti, di un interesse concreto ed attuale, dotato di sua autonoma rilevanza giuridica sostanziale suscettibile di essere "direttamente inciso dalla [adottanda] pronuncia della Sezione regionale, così legittimando anche un possibile ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione, ex art. 11, comma 6, c.g.c.

Viceversa, in tema di procedura di riequilibrio degli enti locali, non si può non evidenziare la paralisi delle attività di indagine (fino al 30.6.2021) disposta dal legislatore con il decreto legge nr. 104 del 2020, che ha impedito, per i piani pendenti, la possibilità di disporre di accertamenti istruttori.

Copertura finanziaria

La Sezione nel corso del 2020 ha verificato la copertura finanziaria e la quantificazione degli oneri recati da leggi di spesa, ai sensi dell'art. 81 Cost e dell'art. 1 del d.l. nr. 174 del 2012.

Tale attività di *report*, che rispecchia l'analoga intestata alla Corte in sede centrale, è stata esitata con la deliberazione nr. 58/2020/RQ con la quale sono state esaminate n. 28 leggi regionali dell'anno 2019.

Si è avuto modo di osservare come in alcuni casi la copertura finanziaria è avvenuta o con il ricorso alla tecnica di "rinvio a bilancio", anche con contestuale riduzione di spese, o si è utilizzata la tecnica della apposizione della clausola di "invarianza finanziaria", disponendo che agli oneri derivanti dalla legge si sarebbe provveduto con le risorse disponibili a "legislazione vigente".

Quanto all'anno finanziario 2020, ne è in corso la verifica della copertura, potendosi evidenziare solamente che per due leggi regionali (la 7 e la 35) vi è stata impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, nel contesto dei richiamati valori e con i sentimenti di stima che nutro verso tutti i colleghi, formulo i più sentiti auguri per un proficuo anno giudiziario, anche a nome dei colleghi e del personale tutto della Sezione che ho l'onore di presiedere in via temporanea, ai quali mi legano analoghi sentimenti di stima, con particolare riferimento allo spirito di servizio verso le comunità locali che anima gli Uffici della Corte dei conti.

Il PRESIDENTE f.f.
Marco CATALANO