

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 2017 e 2018
Napoli, 18 dicembre 2019

/// /// ///

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 il raggiungimento dell'obiettivo del ripristino dei ritmi ordinari del ciclo di bilancio, scandito dalla rendicontazione e dalla programmazione delle entrate e delle spese, per il corretto esercizio delle pubbliche funzioni 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. .

E' sufficiente qui richiamare brevemente la relazione introduttiva al giudizio di parificazione dell'anno scorso, esitato con la decisione n. 110/2018/PARI del 3 ottobre 2018, che ha riguardato due esercizi, il 2015 ed il 2016, per ricordare che il Bilancio, inteso come primo e più rilevante "bene pubblico", costituisce uno dei principali strumenti di attuazione del principio di "uguaglianza sostanziale" dei cittadini (art. 3, c. 2, Cost.). E' il Bilancio, infatti, che 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".

Questa fondamentale funzione del Bilancio, alla quale si collega la c.d. "Contabilità di mandato" (ex art. 1 Cost.), che esprime la "responsabilità politica del mandato elettorale, [esercitata] non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate" (v. Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n.18 e richiami, ivi), apre all'esigenza di evitare significativi ritardi tra la rendicontazione e la programmazione delle risorse dei cicli produttivi dei beni e dei servizi pubblici: trattasi di esigenza comune anche alle altre, molteplici funzioni giuridico-istituzionali del Bilancio.

In particolare, 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.

Rendicontazione e programmazione, invero, sono legate, nella loro dimensione teleologica, dalla necessaria parametrizzazione delle spese autorizzabili alle risorse disponibili, nella continuità dell'azione amministrativa e dei relativi cicli di bilancio.

Nella consapevolezza che il ritardo nella rendicontazione può costituire un *vulnus* per il sistema della contabilità pubblica e del bilancio, nei suoi aspetti funzionali e strutturali più importanti, la Sezione quest'anno ha proseguito l'azione di recupero degli ordinari ritmi del ciclo di bilancio, iniziata lo scorso anno, in piena assonanza di idee e di intenti con le parti del giudizio di parificazione (Regione e Procura erariale), raggiungendone – come detto – l'obiettivo.

I motivi del ritardo della rendicontazione della Regione Campania sono stati illustrati nella relazione allegata alla decisione di parificazione dello scorso anno (dec. n. 110/2018/PARI del 3 ottobre 2018), relativa agli esercizi 2015 e 2016. L'odierno giudizio ha ad oggetto i rendiconti dei due successivi esercizi finanziari, 2017 e 2018, e chiude – si ripete – il percorso di risincronizzazione dei ritmi normali del ciclo di bilancio.

La Giunta Regionale ha trasmesso i progetti di legge dei rendiconti 2017 e 2018, rispettivamente il 16 gennaio 2019 ed il 18 luglio 2019¹, 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, ne ha curato l'esame congiunto nel richiamato spirito recuperatorio dei tempi ordinari del ciclo di bilancio, seguendo nel secondo di essi gli esiti degli accertamenti del primo. Egli ha chiesto la "riunione" dei giudizi stessi, così come nello scorso anno, richiamando le disposizioni dell'art. 84 c.g.c., nonché "i precedenti di questa Sezione e della Sezione Abruzzo"². A tal fine ha evidenziato anche quest'anno 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.

Con *ordinanza a verbale*, di cui do atto ora, come *ordinanza pronunciata in udienza* (ex artt. 38 e 40 c.g.c), dispongo la riunione dei procedimenti di parificazione degli esercizi 2017 e 2018, in conformità alla richiesta del Magistrato istruttore-relatore del giudizio, avendo già sentito il Collegio in

¹ V. note regionali prot. n. 2019-0001013 /UDCP/GAB/CG del 16/01/2019 e n. 2019-0018072/UDCP/GABICG del 18/07/2019.

²In particolare, è stata richiamata la decisione n. 53/2019/PARI della Sezione Abruzzo e la "collegata ordinanza presidenziale n.15/2019.

proposito e condividendo il Collegio medesimo ogni profilo motivazionale di tale richiesta.

D'altro canto, la trattazione congiunta dei due procedimenti, all'adunanza istruttoria di pre-parificazione del 5 dicembre scorso, ha incontrato il favore anche dei rappresentati della Regione e della Procura erariale.

Così definiti i profili attinenti alla riunione dei menzionati procedimenti di parificazione, sul piano dei contenuti è da evidenziare come la dinamica concreta dell'istruttoria, con le deduzioni e controdeduzioni che l'hanno caratterizzata, abbia offerto l'opportunità di approfondire la conoscenza di taluni aspetti concettuali del giudizio di parificazione, non adeguatamente considerati finora.

Con specifico riferimento alla "decisione" di parificazione, ex art. 40 R.D. 12 luglio 1934, n.1214 (richiamato dall'art. 1, c. 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n.174 e s.m.i.), si è avuto modo di isolare e distinguere le due principali componenti di tale "decisione", desumibili dal precedente art. 39 del medesimo R.D. n.1214/1934, costituite:

a) dalla ricostruzione del fatto oggetto del giudizio, consistente nella "parificazione" in senso stretto, che consegue dal "confronto [dei] risultati [delle] entrate [e delle] spese [...] con le leggi del bilancio", rilevante per il riscontro della correttezza dei saldi, in termini di "pareggio, avanzo o disavanzo";

b) dall'accertamento della conformità del "fatto", ovvero della "parificazione" dianzi indicata, al diritto, che consegue alla "verificazione" del rendiconto, ovvero al raffronto tra l'atto di imputazione al bilancio ed i suoi presupposti di diritto.

Per tal via, la "decisione" del giudizio di parificazione è stata distinta dalla "relazione" di parificazione, che il successivo art. 41 del citato R.D. n.1214/1934 prevede come "unita" alla decisione stessa: la prima ("decisione")

è espressione dell'attività della Sezione espletata con le "formalità della giurisdizione contenziosa" della Corte dei conti (art. 40 del R.D. n.1214/1934), la seconda ("relazione") invece è espressione dell'attività di controllo della Corte medesima, espletata con i caratteri della "ausiliarità collaborativa" rispetto all'attività di indirizzo e controllo del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 7, c.7. della l. n.131/2003.

Da ciò anche la triplice conseguenza che:

- a) soltanto la "decisione" e non anche la "relazione" può passare in giudicato;
- b) soltanto nel procedimento decisorio di parificazione e non anche in quello di controllo è possibile sollevare eventuali questioni di costituzionalità, ex art. 1, della l. cost. 9 febbraio 1948, n.1;
- c) soltanto nel procedimento (giurisdizionale) che si conclude con la "decisione" e non anche in quello (di controllo) che si conclude con la "relazione" è possibile la disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi, e segnatamente di quelli assunti in contrasto con i valori costituzionali della contabilità pubblica, ai sensi degli artt. 4 e 5 all. E) della "legge abolitiva del contenzioso amministrativo", ex l. 20 marzo 1865, n.2248

Quanto, poi, alla individuazione delle "formalità della giurisdizione contenziosa", che conferiscono forza e valore di "giudicato" alla decisione di parificazione (ex art. 40 del R.D. n.1214/1934), la Sezione ha operato una ricostruzione storico-normativa delle "forme" della giurisdizione contabile, risalente alla legge istitutiva della Corte dei conti (l. 14 agosto 1862, n.800), che ha consentito di individuare le predette "formalità" in quelle proprie del "giudizio sui conti" (ex artt. 27 e ss. del R.D. 13 agosto 1933, n.1038), oggi refluite nelle disposizioni sul "giudizio di conto" (ex artt. 137 e ss. c.g.c.).

Nei suoi contenuti, l'odierno giudizio di parificazione ha riguardato principalmente il conto della contabilità economica del Servizio Sanitario

Regionale. Trattasi di una contabilità che esprime, da sola, circa l'80% delle entrate e l'86% delle spese di parte corrente della Regione Campania.

I dati contabili ed i valori considerati in proposito, peraltro, potrebbero anche risentire negativamente degli esiti della questione di costituzionalità sollevata da questa Sezione sull'art. 29, comma 1, lettera c) del D.lgs. n. 118/201129, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 97 e 81 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 32 Cost., qualora la Consulta ritenesse illegittime le sospettate norme (v. ord. 27 luglio 2019, n. 148/2019/PRSP).

Di particolare interesse, poi, anche l'eccezione di "giudicato", formulata dal Consiglio regionale, in ordine al recupero delle somme erogate in base alle disposizioni dell'art. 2 della l. Reg. Campania 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art.1 della l. Reg. Campania 12 dicembre 2003, n. 25, a seguito della pronuncia di annullamento di tali norme, resa dalla Consulta con la sentenza 19 giugno 2019, n.146, che ha accolto la questione di costituzionalità sollevata da questa Sezione – nel corso dello scorso giudizio di parificazione – con l'ord. n.115/2018 dell'8 ottobre 2018.

Tale eccezione ha comportato la necessità di ulteriori approfondimenti sul tema del "giudicato" del giudizio di parificazione.

Le nuove e più meditate riflessioni maturate in proposito hanno consentito di isolare e distinguere gli "accertamenti positivi di parificazione", da quelli negativi. Soltanto a questi ultimi, secondo la Sezione, è possibile riconoscere il valore e la forza sostanziale del "giudicato", laddove l'effetto "certativo" dei primi si collega semplicemente all'atto amministrativo, ovvero al rendiconto approvato dall'amministrazione.

In tal senso, gli accertamenti positivi del giudizio di parificazione restano nella disponibilità dell'Amministrazione, che può sempre rilevare possibili errori (da correggere) negli esercizi successivi, così come resta nella potestà

normativamente prevista dell'amministrazione medesima di rivalutare poste e saldi risalenti nel tempo, ex art. 3, c.4, del d.lgs. n.118/2011.

Venendo ora alla "relazione" allegata alla emananda decisione di parificazione (ex art. 41 del R.D. n.1214/1934), invece, è da dire che in essa la Sezione ha riferito anzitutto - come accennato - sugli esiti dei controlli operati sull'attuazione della sent. n.146/2019 della Corte Costituzionale, secondo le indicazioni offerte dalla Sezione medesima con la decisione 30 luglio 2019, n. 172/2019/PARI, con la quale è stato riassunto il giudizio di parificazione degli esercizi 2015 e 2016, rimasto sospeso per effetto della remissione della questione di costituzionalità definita con la ripetuta sentenza n.146/2019.

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".

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'analoga 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"*.

Sulla scorta di tali indicazioni, pertanto, nel concreto svolgersi dell'odierno dibattimento pubblico, dopo la relazione dei magistrati istruttori, interverranno il rappresentante della Regione e quindi il Procuratore Regionale.