

**SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI**

***Raffaele Squitieri***

Il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione, che per la seconda volta si celebra nelle Regioni a statuto ordinario, si conferma quale novità più significativa introdotta dalla recente legislazione emergenziale in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali.

Il testo normativo emanato con decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha notevolmente ampliato le funzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali, con particolare riguardo alle Regioni.

Il legislatore ha mutuato le connotazioni normative di un istituto che trova la sua genesi nell'ordinamento giuscontabile statale. La parificazione del rendiconto generale dello Stato è infatti disciplinata dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti del 1934, ed è stato già applicato nella maggioranza delle Regioni ad autonomia speciale, in forza delle rispettive norme statutarie.

Dispone, dunque, l'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 2012 che " *Il rendiconto regionale è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale.*"

Per effetto del rinvio ai citati articoli del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, anche il modello prescelto dal legislatore per la parifica del rendiconto delle regioni a statuto ordinario, così come è avvenuto per le regioni a statuto speciale, riprende quasi pedissequamente il disegno normativo dettato per lo Stato, sia per quanto concerne le tipologie ed i contenuti delle verifiche da effettuare ai fini della decisione di parifica ( art. 39), che le modalità del procedimento (art. 40), che i contenuti e le finalità della relazione annessa alla decisione (art. 41).

A prescindere dall'ovvia considerazione circa la natura necessaria del giudizio di parificazione intestato alle Sezioni regionali, si impone la necessità di dirimere talune questioni di adattamento del paradigma normativo fissato per il rendiconto dello Stato alla varietà degli ordinamenti regionali ed al sistema dei controlli per gli stessi vigenti.

Gli elementi caratterizzanti del giudizio di parificazione per il rendiconto generale dello Stato, secondo la normativa recata dal Testo Unico, istituto già applicato, come sopra indicato, alle Regioni ad autonomia differenziata ed attualmente traslato alle Regioni a statuto ordinario, si rinvengono in primo luogo nella posizione funzionale in cui il giudizio stesso si inserisce nel rapporto di natura "politica" tra il Governo regionale e l'Assemblea legislativa. Attraverso il rendiconto l'organo legislativo è messo nelle condizioni di controllare che gli indirizzi politici di

governo, recepiti nei documenti di programmazione, in particolare nel bilancio di previsione, siano effettivamente portati ad esecuzione non solo sotto il profilo del rispetto dei limiti autorizzatori di spesa, ma anche per quanto attiene alla realizzazione delle politiche pubbliche prescelte per il perseguimento degli interessi delle comunità amministrare.

La pronuncia di parificazione a cura della Sezione regionale interviene, infatti, nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale predisposta dalla Giunta regionale e la legge di approvazione del rendiconto (artt. 38 e 43 R.D. n. 1214/1934, art. 38 L. n. 196/2009 e art. 149 R.D. n. 827/ 1924). Nel caso della Regione Lombardia, la Giunta regionale ha approvato la PROPOSTA DI PROGETTO DI LEGGE "RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO 2013" con DELIBERAZIONE N° X/1675, seduta del 17 aprile 2014, nei termini di legge stabiliti dall'art. 18 del D.L. 118/2011.

Come la finalità fondamentale della resa del conto è quella di consentire il controllo politico del potere legislativo sul rispetto dei limiti posti con la programmazione finanziaria alla gestione delle risorse pubbliche da parte dell'esecutivo, nella stessa linea logica la pronuncia di parificazione, con la quale la Corte esprime le sue valutazioni sulla regolarità del conto stesso, si pone, dunque, in un rapporto ancillare nei confronti degli organi legislativi ed è teleologicamente connessa alla legge di approvazione del rendiconto.

La funzione del giudizio di parificazione, tenuto conto della continuità dei cicli di bilancio che prescinde dalla separazione in esercizi annuali delle operazioni di contabilizzazione, è insita nel produrre a beneficio delle assemblee legislative gli elementi idonei ad analizzare la gestione finanziaria nel suo complesso, addivenire all'approvazione del rendiconto ed impostare la manovra di bilancio per l'esercizio successivo.

Il giudizio di parificazione si conclude con un giudizio finale che, secondo la tipologia dell'atto complesso, è la risultante di due attività tra loro interconnesse: la decisione di parifica vera e propria, che contiene la verifica della rispondenza dei dati esposti nel rendiconto con i limiti posti dalle previsioni di bilancio, attraverso il confronto tra i dati stessi e le scritture tenute o nella disponibilità della Corte (art. 39 T.U.), e la relazione, allegata alla decisione, in cui la Corte esprime compiutamente le proprie valutazioni sulle dinamiche delle finanze pubbliche e sui loro riflessi sul bilancio, prendendo anche in osservazione fenomeni gestori (art. 41 T.U.).

Siffatto giudizio si svolge a norma dell'art. 40 del citato T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, nelle formalità della giurisdizione contenziosa, con la partecipazione, dunque, del Pubblico Ministero, rappresentato nella specie dal Procuratore Regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale. Le " formalità della giurisdizione contenziosa" implicano il riconoscimento, da un lato, della natura sostanziale di controllo delle attività di parificazione, dall'altro, del carattere di certezza che le risultanze del rendiconto generale assumono, come con efficacia di giudicato, una volta che sia stato emesso il verdetto di parificazione. Il ricorso allo schema formale del giudizio contenzioso non muta la natura sostanziale del procedimento, ma rafforza gli effetti della decisione.

Oggetto del giudizio di parifica è il solo rendiconto generale della Regione come approvato dalla Giunta, cioè una verifica di legittimità – regolarità delle appostazioni di bilancio e della loro gestione, con riguardo anche alla conservazione dei residui attivi e passivi ed alla istituzione dei fondi previsti per legge quali desumibili dal bilancio preventivo e dalle successive variazioni nonché dalle scritture contabili che debbono essere messe a disposizione della Corte da parte della Regione. Di particolare momento possono essere sia questioni di legittimità costituzionale relativamente alla copertura delle leggi di spesa sia la verifica di appostazioni che potrebbero alterare gli equilibri di bilancio e per le quali può essere richiesto un intervento correttivo del Consiglio regionale ovvero può essere disposta la “non parificazione” di spese inviate a residuo.

Non forma invece oggetto del giudizio in senso proprio la relazione allegata alla decisione di parifica, nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa.

La relazione si colloca nell’ampio alveo della funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti del Parlamento e dei Consigli regionali quali previste dall’art. 100 Cost.

Una rilevante conseguenza del riconoscimento della formalità giurisdizionale del procedimento è inoltre la possibilità per le Sezioni regionali di sollevare, in sede di parificazione, questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali di spesa, per la violazione del principio della copertura finanziaria di cui all’art. 81 della Costituzione e per il contrasto con altri parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica.

La Sezione delle Autonomie con deliberazione n.14/SEZAUT/2014 del 15 maggio 2014 ha determinato i criteri di orientamento generale cui si conformano tutte le Sezioni regionali di controllo in tema di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, ai sensi dell’art. 6, comma 4 del D.L. n.174/2012.

Pieno ingresso nelle modalità procedurali in cui si sostanzia il giudizio di parifica, sia nella fase istruttoria, che in quella pubblica di celebrazione del giudizio, è dato al principio del contraddittorio tanto con la procura contabile che con l’amministrazione controllata.

E’ pertanto, fisiologico che la dialettica processuale avvenga tra controllore e controllato secondo le sequenze del procedimento di controllo.

L’adozione delle formalità del giudizio contenzioso non è però senza conseguenze, la più rilevante delle quali è la presenza del Procuratore Generale/Regionale nel giudizio. Tale presenza trova fondamento nell’art. 18 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 secondo il quale “nelle udienze interviene il procuratore generale, o chi legalmente lo rappresenti, ed è sempre udito nelle sue conclusioni”, e nell’art. 72 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, secondo il quale nel giudizio avanti alla Corte dei conti è sempre sentito il pubblico ministero. In sostanza l’intervento del Procuratore regionale nell’udienza si rapporta ai contenuti dell’art. 70 c.p.c.

Nei termini, pertanto, il giudizio di parifica si arricchisce della presenza di un soggetto pubblico che esprime gli interessi indifferenziati della collettività.

La verifica dell'effettività del controllo, svolta con riferimento all'attuale esercizio finanziario, postula che venga monitorato il grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Sezione nell'ambito della parifica al rendiconto dell'esercizio precedente, deliberato con pronuncia n. 247/2013/PARI del 19 giugno 2013 (c.d. continuità del riscontro contabile nel giudizio di parifica).

Lo strumento del giudizio di parifica si colloca in funzione ausiliaria al perseguimento dei nuovi vincoli di finanza pubblica posti nell'ordinamento interno dal c.d. "*fiscal compact*", riflessi nella legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la quale ha lo scopo di assicurare il pareggio di bilancio o meglio l'equilibrio di bilancio relativamente, per gli obiettivi definiti a livello europeo, al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (Corte Cost., sent. n.199/2012).

In sede di parifica, la Sezione potrà, inoltre, valutare la corretta iscrizione e la persistenza di poste creditorie regionali nei confronti dello Stato, al fine di presidiare, in qualità di organo imparziale e "terzo", le ineludibili verifiche sui rapporti debito/credito fra i vari livelli di governo, in conformità all'assolvimento di funzioni di garanzia, connaturali alla Magistratura contabile (Cfr. corte Cost., sent. n.145/2014).

Quanto, infine, alla *ratio* ultima cui tende il giudizio di parifica, la medesima è da individuarsi in termini prospettici e dinamici: assicurare la trasparenza, la fruibilità e l'attendibilità dei dati di bilancio, fornendo all'amministrazione regionale uno strumento idoneo per perseguire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità dell'indebitamento.

Se il fine ultimo cui tende la serie continua e necessaria dei giudizi di parificazione è l'equilibrio dei bilanci, ovvero la sostenibilità del debito pubblico, occorre una verifica che trascende i bilanci annuali per proiettarsi sul medio periodo con riferimento all'intera finanza pubblica.

Si pongono così due ulteriori precipitati operativi: il primo attiene alle modalità di reperimento di dati attendibili, soprattutto se proiettati su bilanci pluriennali, e perciò la individuazione di obblighi strumentali di comunicazione ma ancor prima di modalità di compilazione dei bilanci che rendano omogenei e perciò raffrontabili i dati; il secondo è l'attribuzione ad un soggetto che sia in grado di valutare l'insieme dei bilanci e che possa essere rispettoso dell'autonomia di ciascun ente, del compito di asseverazione degli equilibri di bilancio e del livello di indebitamento.

In tale ottica può essere utilmente esplorata la possibilità di procedere alla valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità dei dati contabili aggregati mediante tecniche di campionamento statistico che possano corredare il giudizio di parifica in senso stretto. Preme sottolineare che la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, prima fra tutte in Italia, in data 18 giugno 2013 ha stipulato un protocollo d'intesa con la Regione Lombardia, finalizzata a consentire l'accesso diretto mediante flusso telematico ai dati di contabilità regionale.

Definiti in estrema sintesi la natura e gli effetti del procedimento di parificazione, soccorrono, da ultimo, alcune annotazioni in ordine ai contenuti e alle metodologie cui la Sezione si è conformata per la formulazione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2013.

Quanto ai contenuti, il bilancio regionale è stato suddiviso per aree di analisi affidata a diversi Magistrati relatori (Area Bilancio, Area istituzionale, Area Sociale, Area Economica e Fondi europei, Area territoriale). I singoli lavori (parificazione e relazioni) sono confluiti in un unico documento organicamente sintetizzato.

Quanto alla procedura seguita in fase istruttoria, si è dato pieno ingresso all'effettivo contraddittorio sia con l'amministrazione controllata, mediante richieste scritte ed audizioni, sia con la Procura contabile, mediante condivisione degli ambiti istruttori e della documentazione acquisita dalla Regione.

Non sono mancate mirate sessioni di accesso diretto ai dati contabili regionali, utilizzando il canale telematico installato a seguito della collaudata funzionalità dei protocolli informatici.

Per quanto concerne le acquisizioni istruttorie ex art. 3, comma 8, l. n. 20/1994, questa Corte dà atto della fattiva collaborazione dell'Amministrazione controllata, che ha consentito tempestive acquisizioni di notizie e documenti nonché agevoli accertamenti diretti sulle scritture contabili informatizzate dell'Amministrazione, anche avvalendosi del protocollo d'intesa entrato in vigore il 18 giugno 2013.

Le verifiche svolte sono, dunque, il risultato di una costante e fruttuosa interlocuzione tra questa Corte ed i Dirigenti regionali, con un ampio utilizzo degli strumenti telematici ed in particolare della posta elettronica certificata.

In presenza di profili suscettibili di dar luogo a rilievi da parte di questa Corte, il principio del contraddittorio nella fase istruttoria è stato soddisfatto in distinti momenti.

Innanzitutto, come accennato si è provveduto *in itinere* a segnalare all'Amministrazione le criticità in emersione, mediante specifiche audizioni tematiche in contraddittorio con i Direttori e i Dirigenti dei settori interessati. In secondo luogo, lo schema di relazione, approvato collegialmente alla camera di consiglio del 17 giugno 2014 con l'intervento del Procuratore regionale, è stato trasmesso all'Amministrazione in data 19 giugno 2014, tramite posta elettronica certificata, al fine di cristallizzare le osservazioni della Corte e consentire la trasmissione di memorie e controdeduzioni sia nella programmata riunione del 23 giugno 2014 sia in vista dell'udienza del 30 giugno 2014.

Infine, nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, in allegato alla relazione di controllo sono pubblicate le osservazioni e le controdeduzioni dell'Amministrazione controllata.

Le risultanze dei controlli eseguiti sono confluite in una valutazione camerale a carattere collegiale, cui ha partecipato l'organo requirente ed i cui esiti sono stati resi ostensibili all'amministrazione regionale, mediante il tempestivo invio dello schema di

relazione, alla quale l'amministrazione ha fornito ampio riscontro rappresentando le controdeduzioni di competenza.

In conformità a quanto disposto dalla legge, la Corte ha verificato che l'attività gestoria cristallizzata nel rendiconto si è svolta nel rispetto delle previsioni autorizzatorie di spesa definitive, sia in termini di competenza che di cassa.

Nella relazione allegata alla decisione ampio spazio è dedicato alla formulazione di "*osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione*", con numerosi *focus* su segmenti dell'azione amministrativa regionale. A tal fine, anche per economicità di analisi, la Corte ha esaminato in questa sede la gestione finanziaria del bilancio, la gestione amministrativa e finanziaria dell'area istituzionale, dell'area territoriale, dell'area sociale, con specifico riferimento all'ambito della spesa sanitaria, e dell'area economica.