



CONVEGNO

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

29 maggio 2018

Il controllo sulle Regioni e il giudizio di parificazione del bilancio regionale *

di MASSIMO VALERO

Il controllo sulle Regioni intestato alla Corte dei conti ha avuto un significativo implemento normativo ad opera del D.L. n. 174 del 2012, convertito in legge n. 213 del 2012.

In particolare, il comma 2 dell'art. 1 di tale decreto legge ha previsto che le Sezioni regionali di controllo elaborino una relazione sulle leggi regionali che comportino spese. La previsione legislativa riproduce quanto già previsto dalla legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) per le leggi statali di spesa, ma con una diversa cadenza della presentazione delle relazioni all'Organo legislativo, che rispetto ai Consigli regionali è annuale.

Nell'ottica del "controllo ausiliare" svolto dalla magistratura contabile, con l'art. 1, terzo comma, del suddetto decreto legge, sono state estese alle Regioni le stesse verifiche già previste dalla legge finanziaria 2006 nei confronti delle gestioni degli enti locali e degli enti del servizio sanitario, mediante l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Dunque, è stato introdotto un sistema di controllo analogo a quello già previsto per gli enti locali, per il tramite di appositi "questionari" redatti dal Collegio dei revisori dei conti della Regione, da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sulla base di apposite Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie.

L'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012 ha previsto anche una relazione annuale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni delle Regioni, anch'essa adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, e sui controlli effettuati nell'anno.

In proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 39 del 2014 ha ritenuto che le disposizioni in discorso costituiscono norme di principio in materia di «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica», opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare.

Inoltre, l'art. 1 del D.L. n. 174 del 2012, ai commi 9, 10, 11 e 12, ha introdotto il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

La più rilevante innovazione in materia di controllo sulle Regioni può individuarsi nell'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 2012, del **giudizio di parificazione del rendiconto regionale**. In realtà, tale giudizio presenta carattere di novità solo per le Regioni a statuto ordinario, disciplinando istituti già applicati nella maggior parte delle Regioni ad autonomia differenziata, in forza delle rispettive norme statutarie.

Il richiamo alle "*formalità della sua giurisdizione contenziosa*" operato dall'art. 40 del Regio Decreto n. 1214 del 1934, a cui fa rinvio la norma suddetta, anche per la parificazione dei rendiconti regionali, conferma, da un lato, la sostanziale natura di controllo della relativa attività e, dall'altro, la volontà di rendere intangibili, con l'efficacia del giudicato, le risultanze del rendiconto generale, sottoposte all'approvazione del Consiglio regionale.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 9 del 2013, ha approfondito numerosi

profili organizzativi, procedurali e contenutistici relativi al giudizio di parificazione regionale. Tra l'altro, tale deliberazione, nel prendere atto - quale grande differenza in materia tra l'ambito statale e quello regionale - della carenza, in ambito regionale, di specifiche prescrizioni normative e procedure informatiche atte a verificare gli effetti finanziari prodotti dalle operazioni e dagli atti di gestione (disponibili invece in ambito statale), suggerisce alle Sezioni regionali il ricorso ad apposite convenzioni con le Regioni per l'accesso diretto ai dati da esse detenuti.

In assenza di una specifica disciplina procedimentale, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 7 del 2013, hanno ritenuto un modello imitabile quello già previsto per i giudizi di parificazione che si svolgono nelle Regioni a statuto speciale, laddove il contraddittorio con l'Amministrazione si svolge nella fase istruttoria, con la possibilità di una sua formalizzazione mediante convocazione di un'adunanza ad hoc, prima dell'udienza di parifica.

La stessa deliberazione ha definito il ruolo del Pubblico Ministero (Procuratore regionale) nella fase istruttoria del giudizio di parificazione regionale, auspicando un costruttivo raccordo tra Sezioni di controllo e Procure regionali durante l'intero iter procedurale propedeutico all'udienza di parificazione, anche al fine di evitare duplicazioni di attività istruttoria e inutile sovraccarico per le strutture regionali. Relativamente al rapporto tra le Sezioni e l'Organo requirente, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14 del 2014 ha poi ipotizzato che possano pervenire alle Sezioni regionali di controllo indicazioni da parte delle Procure regionali in ordine a possibili oggetti delle verifiche preordinate al giudizio di parificazione, fermo restando che gli elementi e le informazioni utili alla decisione di parifica devono essere acquisiti direttamente dalle Sezioni di controllo, che restano le destinatarie del flusso documentale acquisito in fase istruttoria e che costituiscono l'interlocutore naturale delle Amministrazioni regionali.

Sotto il profilo dell'eventuale contenzioso in tale materia, con la sentenza n. 27 del 2014 le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione hanno riconosciuto la propria giurisdizione rispetto alle delibere delle Sezioni regionali di controllo aventi ad oggetto la parificazione del rendiconto generale delle regioni. Dunque, la Corte dei conti, per il ruolo rivestito nel sistema costituzionale, di organo magistratuale specializzato nella materia della contabilità pubblica e del controllo generale sulla finanza pubblica, risulta destinataria, in via esclusiva, di poteri non attribuiti e non attribuibili a nessun altro soggetto e, in quanto tali, insindacabili da altro giudice.

Successivamente, positivamente il pregresso orientamento giurisprudenziale, l'art. 11, comma 6, del Codice di giustizia contabile (D.lgs. n. 174 del 2016) ha esplicitamente riconosciuto alle Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, la competenza a decidere in unico grado, tra gli altri, sui giudizi nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo e, pertanto, anche sugli esiti dei giudizi di parificazione.

Il giudizio di parificazione è ritenuto solo formalmente contenzioso, in quanto l'art. 40 del R.D. n. 1214/1934 fa specifico riferimento ad una «*delibera*» della Corte sul rendiconto resa «*con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*», ma ha tuttavia effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte (Corte dei conti, SSRR, deliberazione n. 7/2013). Si tratta, dunque, di una attività di «*accertamento in senso proprio*», avente ad oggetto la corrispondenza tra le risultanze del rendiconto e i dati delle scritture contabili, da cui scaturiscono effetti di «*certezza*» giuridica, con carattere vincolante per quanto riguarda l'oggetto dell'accertamento. Dal punto di vista tanto della procedura, quanto dei contenuti, «*il giudizio di parificazione è, pertanto, un istituto che presenta una autonoma connotazione nel panorama delle verifiche intestate alla Corte, modellato anche attraverso esperienze sedimentatesi nel tempo*» (SSRR, sentenza n. 27 del 2014).

Insomma, tale giudizio può dirsi appartenente ad un *tertium genus*.

Ulteriori rilevanti aspetti del giudizio di parificazione attengono alle regole processuali applicabili alla fattispecie ed al termine entro il quale i ricorsi relativi al giudizio in discorso devono essere proposti a pena di inammissibilità (in tal senso, ora, il Codice della Giustizia Contabile dispone, all'art. 124, comma 2, che «*Gli altri tipi di ricorso sono proponibili finché l'atto oggetto del giudizio produce effetti giuridici e sussista interesse all'impugnativa*»).

* Per un approfondimento della tematica: cfr, Gribaudo A., Patumi R. (a cura di), *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Maggioli, 2018, cap. 3.