

Parifica del rendiconto regionale 2016  
Relazione del Presidente Antonio Caruso

Saluto cordialmente gli illustri ospiti che hanno inteso onorarci della loro presenza, le autorità civili e militari, i rappresentanti delle Forze dell'Ordine, gli avvocati, i funzionari, la stampa e tutti gli amici e colleghi intervenuti.

Quest'anno, per la prima volta, il giudizio di parifica del rendiconto regionale si celebra nella sua sede istituzionale e cioè in quest'aula delle udienze, ove la Corte dei conti esercita ordinariamente il suo ministero giurisdizionale. Ciò esprime la volontà della Sezione di rimarcare la natura giurisdizionale della parifica del rendiconto regionale, che è l'unico atto della Sezione che deve essere assunto nelle forme della giurisdizione contenziosa. L'ospitalità che è stata finora cortesemente concessa dalla Presidenza del Consiglio regionale potrà essere auspicabilmente rinnovata in occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, che il programma di controllo della Sezione quest'anno colloca a fine esercizio.

La novità logistica si accompagna ad altra più importante innovazione e cioè al fatto che verrà data la possibilità alla Regione di esporre in questa udienza le sue osservazioni e valutazioni sui fenomeni emergenti dal controllo e più in generale sugli esiti della gestione dell'esercizio 2016.

Viene in tal modo reso più manifesto l'elemento fondamentale di ogni dialettica processuale e cioè il **contraddittorio con l'Amministrazione**, che negli anni passati, pur svolgendosi con ampiezza di contenuti e di confronto sugli aspetti tecnici, è rimasto privo di evidenza nella sede più appropriata per la sua esplicitazione e cioè nell'ambito dell'udienza avanti questo Collegio in composizione plenaria.

La valorizzazione del contraddittorio in udienza viene a soddisfare un'altra fondamentale esigenza, insita nella struttura del giudizio, che è preordinato alla tutela di un fondamentale interesse pubblico, di cui è titolare l'intera collettività degli amministrati. Si tratta dell'interesse pubblico alla regolarità della gestione del bilancio, quale può desumersi dalle risultanze del rendiconto, di cui proprio la parifica è chiamata a verificare la regolarità e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica

E se, in sede processuale, la rappresentanza e la cura di questo interesse pubblico sono affidate all'ufficio del Procuratore regionale della Corte dei conti, quale garante degli interessi indifferenziati della comunità, la posizione paritaria delle parti nel procedimento giudiziale richiede che, sempre in udienza, l'altra parte e cioè la Regione possa esporre le sue valutazioni sulle

principali circostanze che hanno caratterizzato la gestione del bilancio e più in generale l'azione regionale nel corso dell'esercizio.

L'intervento in aula della Regione è quindi diretto non solo a replicare, sotto il profilo sistematico, alle deduzioni della Sezione sugli aspetti problematici della gestione del bilancio che le sono stati rappresentati, ma costituisce anche un'importante fase del **circuito democratico**, nel quale il gestore delle risorse pubbliche è tenuto a riferire periodicamente sugli esiti del suo operato alla collettività, che gli ha demandato la gestione.

Anche il ruolo del terzo soggetto del giudizio e cioè del **giudice della parifica** è un ruolo intensivo, sia perché in questa sede valuta e decide, con un accertamento incontrovertibile, la regolarità del rendiconto sia perché la parifica non è un atto isolato e a sé stante, ma è l'atto conclusivo di un sistema di controlli di annuale periodicità.

A mezzo del sistema di controllo, la Sezione regionale assolve la funzione fondamentale assegnatale dall'ordinamento e cioè di essere **organo di coordinamento della finanza pubblica**, alla quale appartiene a pieno titolo anche la finanza di una Regione ad autonomia differenziata.

Costituisce oggetto di questo sistema di controllo, innanzi tutto, la verifica dell'esistenza e del mantenimento degli equilibri economico finanziari del bilancio regionale, secondo un'ottica dinamica che ricomprende tutte le fasi del ciclo del bilancio, a partire da quella della programmazione. La verifica è poi declinata con riferimento al rispetto degli obiettivi finanziari di rilievo regionale derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai trattati internazionali nonché con riferimento alla regolarità e alla sostenibilità dell'indebitamento.

E' il caso di ricordare che nello svolgimento di questa funzione intensiva, la Sezione regionale della Corte dei conti opera nella sua veste di **organo terzo e imparziale dello Stato ordinamento**, posto al servizio di tutti gli enti che compongono la Repubblica e quindi al di fuori di ogni contrapposizione tra Stato e Regione.

Nell'esercizio delle suddette funzioni di finanza pubblica e ad esplicazione del ruolo testé illustrato, questa Sezione, specie in sede di parifica, ha negli anni individuato e segnalato non solo le lacune contabili e amministrative dell'azione regionale, ma anche le difficoltà che essa incontrava nella concreta realtà operativa dell'azione amministrativa.

In questo senso non può essere sottaciuto che alcune valutazioni, svolte da questa Sezione sulla base di accertamenti eseguiti nella parifica del rendiconto 2014 sulle difficoltà della programmazione finanziaria regionale, hanno prodotto **effetti decisivi, favorevoli alla Regione**, in un giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione avverso disposizioni della legge di stabilità statale 2014. Nell'ambito di quella parifica, la Sezione aveva

infatti sviluppato delle argomentazioni circa l'esistenza di alcune "variabili ingovernabili", dipendenti da misure di finanza pubblica statale e anche connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione, che avevano costituito un obiettivo ostacolo per una sua funzionale programmazione finanziaria. La Corte costituzionale, con la sentenza 188/2016, sul punto del tutto innovativa, ha valorizzato quegli accertamenti della Sezione, ritenendoli elementi di prova idonei a superare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Avvocatura dello Stato per difetto di dimostrazione del pregiudizio effettivamente subito dalla Regione a causa delle nome impugnate.

Del resto l'attenzione della Sezione verso gli aspetti sistematici dell'azione regionale è una conseguenza degli esiti dei controlli che si sono succeduti negli anni, i quali hanno sovente evidenziato che le lacune e le mancanze che emergevano dal controllo erano dipendenti non tanto dall'azione dell'Amministrazione, quanto da quella del legislatore regionale, che la Sezione non può ovviamente sindacare, salva l'ipotesi di una proposizione di questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica per violazione dell'art. 81.

A sua volta, questa situazione era la conseguenza di una circostanza fondamentale che distingue l'azione della Regione da quella di un ente locale e cioè del fatto che la Regione ha potestà legislativa, la quale, allorquando venga esercitata a un livello di eccessivo dettaglio, può nei fatti determinare una zona grigia, che sfugge ai controlli e che può generare situazioni di irresponsabilità.

Per tale motivo la Sezione, a fini di un utile esercizio della sua funzione di coordinamento della finanza pubblica, ha integrato la sua ordinaria attività di controllo con azioni che si sono sviluppate lungo **due direttrici**: da un lato, ha introdotto nei suoi controlli la prospettiva della qualità, che le consente dei feed back in relazione al funzionamento dei controlli interni, ivi compresi quelli sulla valutazione dell'efficacia delle leggi; in relazione alla programmazione finanziaria, quale prodromo di una equilibrata gestione del bilancio; in relazione all'adeguata copertura delle leggi di spesa e soprattutto all'idoneità delle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, di cui si è occupata la Relazione licenziata dalla Sezione la scorsa settimana.

Dall'altro lato, la Sezione ha sviluppato controlli riferiti a interi fenomeni esistenti a livello regionale, con l'intento di individuarne e riassumerne i tratti caratteristici ai fini di una valutazione complessiva dell'azione regionale. Sono ascrivibili a questo genere di controllo quelli svolti l'anno scorso sulla vigilanza regionale o sulla valorizzazione in chiave turistica dei beni culturali della Regione.

**Il tema della qualità** e quello ad esso complementare della **responsabilità** sono strettamente connessi al **tema della specialità**, di cui costituiscono il **cardine finalistico**, che si affianca agli **altri due cardini** rappresentati, per

gli aspetti sostanziali, **dall'autonomia finanziaria** e, per gli aspetti procedurali, dal **metodo pattizio**.

Questi sono argomenti sui quali la Sezione esercita un costante monitoraggio, che viene a interessare le varie attività a mezzo delle quali i tre cardini della specialità si manifestano. In questo momento ad esempio, la Sezione tiene i riflettori accesi sulla transitoria regionalizzazione della disciplina dell'armonizzazione contabile che riguarda la sanità o alcuni particolari istituti contabili come quello delle variazioni di bilancio. Altro argomento di grande interesse è la ricapitalizzazione di Mediocredito, che rientra nell'alveo del controllo intestato a questa Sezione sotto il profilo della congruità e completezza delle analisi e delle valutazioni condotte dall'Amministrazione per le decisioni che sono state e che saranno assunte.

Grande attenzione la Sezione ha sempre riservato al **sistema integrato di finanza pubblica regionale**, su cui nel marzo scorso ha anche riferito ai fini di una audizione avanti la Commissione parlamentare per le questioni regionali. In quella sede ha fatto presente che in nome di un comune obiettivo di natura finanziaria e a esplicazione del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, il sistema regionale integrato di finanza pubblica può essere inteso, per le autonomie differenziate slegate dai trasferimenti statali per il finanziamento degli Enti locali del territorio, come **uno strumento di ricomposizione dei rapporti tra gli enti**, a fronte della sostanziale mancata attuazione del disegno di federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001 e sancito dal pluralismo autonomistico e dalla equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica, desumibili dall'articolo 114 della Costituzione e dalla previsione di autonomia finanziaria degli enti, ai sensi del successivo art. 119.

Il metodo per la suddetta ricomposizione dei rapporti tra gli enti e in particolare tra la Regione e gli enti locali non può che essere il **metodo pattizio**, che, come detto, costituisce un cardine della specialità regionale, di cui la Corte Costituzionale, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione, ha tracciato i lineamenti fondamentali.

Prima di dare la parola al Magistrato Relatore, nonché al Procuratore regionale e alla Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, desidero ringraziare di cuore tutto il personale amministrativo per aver collaborato in maniera encomiabile con i magistrati di questa Sezione di Controllo, nonché il Dirigente e tutta la struttura del SAUR per il prezioso apporto organizzativo.