



sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica

63° Convegno di Studi Amministrativi

*La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro
della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti*

INTRODUZIONE

DEL

PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

ARTURO MARTUCCI DI SCARFIZZI

Varenna, 21-23 settembre 2017

INTRODUZIONE
DEL
PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
ARTURO MARTUCCI DI SCARFIZZI

SALUTI

Desidero innanzitutto ringraziare tutte le Autorità, gli illustri Presidenti delle quattro sessioni, i Relatori che hanno accettato di prendere parte a questo Convegno, nonché i rappresentanti della Regione Lombardia, della Provincia di Lecco, del Comune di Varenna di Villa Monastero e il Prof. Amedeo Bianchi che ne hanno consentito la organizzazione.

Un saluto rivolgo poi al giudice della Corte Suprema della Repubblica popolare Cinese, il dr. Wang Xiaobin, in visita in Italia e a chi ha mostrato vivo interesse alla conoscenza della nostra Magistratura contabile; saluto altresì tutti coloro che hanno voluto partecipare a questo incontro di studio ritenendo degni del loro interesse i temi che verranno trattati.

Desidero poi porgere un grato saluto al Presidente della Corte EDU, Guido Raimondi, soprattutto per un particolare motivo.

Come egli stesso annunzierà domani all'inizio della

Sessione da lui presieduta, il Presidente Raimondi ed io firmeremo un protocollo d'intesa per la partecipazione nella Rete delle Corti Superiori, tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte dei conti italiana, comprendente anche un progetto di dialogo e di formazione.

Ciò mi rende particolarmente lieto perché allinea la Corte dei conti italiana, che ho l'onore di presiedere, alla suprema Corte di Cassazione e al Consiglio di Stato in questo quadro di cooperazione con la CEDU.

Compito di una “introduzione”, quale è quello che mi accingo a svolgere, non è di approfondire o di prendere posizione sui temi da dibattere, ma solo di illustrarne le problematiche e di offrire *une vue d'ensemble* sugli interrogativi cui il dibattito intende rispondere, anche con possibili spigolature da sviluppare.

In primo luogo, quindi, espongo le ragioni che hanno motivato la scelta del tema.

Sono certamente molte le novità di diritto amministrativo-contabile recentemente intervenute: basti pensare al nuovo Codice della giustizia contabile, alla riforma delle regole contabili, segnatamente per gli Enti locali, alle recenti norme introdotte per le società partecipate.

Si tratta di provvedimenti di rilevante portata e, in sé considerati, avrebbero giustificato giornate di studi

appositamente dedicate, ma al tempo stesso, a ben vedere, rappresentano un segmento di un più vasto mutamento che riguarda non solo l'ordinamento giuscontabile, ma anche i suoi riflessi sulle attese della collettività, sia per i profili interni che per quelli sovranazionali, attesa l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e all'area dell'Euro.

Questa è la ragione per cui la scelta del tema del convegno è caduta sulla opportunità di riflettere su di una intelaiatura ordinamentale in cui trama e ordito sono rappresentati, come recita il titolo del convegno, dalla tutela degli interessi finanziari della collettività e dal quadro di riferimento costituito dalla contabilità pubblica, indagandone principi, strumenti, limiti.

All'attento osservatore non sfuggirà certamente l'esigenza di approfondire la vasta gamma degli interessi "finanziari" che fanno capo alla collettività e di verificarne la

tutelabilità ed il suo grado di effettività.

I cittadini, come è noto, nella loro veste di contribuenti sono, ad un tempo, coloro che attraverso il sistema impositivo alimentano per la massima parte le entrate del bilancio dello Stato e quindi anche la finanza di trasferimento e, dall'altro canto, sono fruitori dei pubblici servizi; essi, pertanto, sono sicuramente portatori di una intensa posizione che variamente si potrebbe definire come legittima aspettativa, interesse pretensivo o situazione soggettiva di diversa natura; ma, ciò dipende dal grado di configurazione giuridica e dalla intensità di tutela accordata dal legislatore o dalla stessa giurisprudenza (ad esempio, agli inizi degli anni '80 si cominciò ad ammettere, in via pretoria, la legittimazione processuale per i cosiddetti "interessi diffusi").

La natura finanziaria degli interessi di cui si discute può dirsi consistere in una pretesa volta ad ottenere che gli effetti

prodotti da una accorta politica economica possano riflettersi in termini positivi sulle pubbliche finanze o di contenere le conseguenze di cicli economici avversi; ciò, sotto un duplice profilo: che le entrate - tributarie e non - vengano diligentemente accertate e riscosse; che le risorse così conseguite non vengano dissipate mediante erogazioni di spese illegittime o che non vengano gestite al di fuori delle finalità pubbliche normativamente previste, anche sotto il profilo di inaccettabili sprechi e, infine, che venga assicurato l'equilibrio dei bilanci pubblici, sia di quello nazionale, che di quelli degli Enti territoriali, la cui disciplina anche sovranazionale va assumendo contorni di sempre maggiore incisività.

Può notarsi come, allo stato della legislazione, tali interessi non trovano ancora una protezione specifica, così come avviene per altre ormai consolidate posizioni soggettive azionabili innanzi al giudice ordinario o al giudice

amministrativo; talvolta, empiricamente, essi trovano forma, nei giudizi di responsabilità amministrativa, in interventi *ad adiuvandum* delle posizioni del pubblico ministero contabile che agisce a tutela delle pubbliche finanze e la cui ammissibilità viene comunque vagliata dal giudice contabile volta per volta; ma, come è intuitivo, si tratta di un rilievo marginale.

Il difetto di attenzione per tali tipi di interessi collettivi sconta forse il fatto che, attesa la poliedricità delle funzioni della Corte dei conti, non appare così netta la distinzione tradizionale tra *norma agendi* e *facultas agendi* quali espressioni, rispettivamente, del diritto oggettivo e delle posizioni soggettive da far valere. Infatti, sia in sede di controllo che di referto, di pareri o di parifica, si tratta della applicazione di una *norma agendi* espressione di diritto oggettivo ed anche nella stessa forma contenziosa dei giudizi di responsabilità amministrativa campeggia la fase officiosa affidata ad un pubblico ministero

neutrale che agisce nell'interesse della legge.

Considerazioni diverse vanno fatte per i giudizi pensionistici di competenza della Corte, ove si controvverte di veri e propri diritti, ma che non hanno la copertura costituzionale dell'art. 103, II comma, Cost., mentre per i giudizi ad istanza di parte, la cui più importante applicazione è costituita dai giudizi affidati alle Sezioni riunite in speciale composizione, vi è l'espresso richiamo allo stesso art. 103 Cost.; giudizi – questi ultimi – con potenzialità ampie e ancora da esplorare compiutamente.

Ciò che però può essere indagato a fondo ai fini della individuazione della tutela da accordare alla collettività in tema di “interessi finanziari” (perché non ipotizzare la sede dei ricorsi ad istanza di parte?) è piuttosto la natura del corrispondente dovere o *munus* che incombe a tutti gli apparati pubblici, centrali e locali, che sono chiamati alla gestione ed alla realizzazione

degli equilibri finanziari, dello Stato come degli Enti territoriali, in quanto sicuramente il bene giuridico “equilibrio di bilancio” trova oggi protezione nelle molteplici proposizioni che si rinvencono nella legge costituzionale n. 1/2012 e nella legge “rinforzata” n. 243/2012.

Altre norme di rango costituzionale sembrano utili a profili ricostruttivi; così, l’art. 114 Cost., nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, laddove indica le componenti costitutive della Repubblica a partire dai Comuni, per poi passare alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e, per finire, allo Stato. Ognuno di questi ideali cerchi concentrici conferisce esponenzialità a comunità e collettività nelle diverse configurazioni che l’Ordinamento loro attribuisce volta per volta.

Al tempo stesso, l’art. 120 Cost., anch’esso novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, introduce i concetti della

tutela dell'unità economica della Repubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ora, se la collettività, nelle sue diverse espressioni appena accennate, appare avere sicuramente un forte interesse ad una sana gestione delle finanze pubbliche è perché da un tale ordinato andamento scaturisce l'efficienza dei servizi e delle prestazioni rese ai cittadini.

Più arduo, però, è tracciare i contenuti di tali interessi e soprattutto dei corrispondenti doveri, nonché individuarne la tutela nel contesto di un rapporto giuridico inteso in senso tradizionale; concetto – quest'ultimo – che attirò, tra tanti grandi giureconsulti, le riflessioni di Santi Romano (*Frammenti di un dizionario giuridico, doveri, obblighi, poteri, potestà*). A ciò si può aggiungere che l'azione degli apparati pubblici è sempre più spesso permeata da scelte politiche, di alta amministrazione o anche solo di opportunità amministrativa.

Solo se si tratta di ben precisi obblighi di servizio a carico di agenti pubblici può delinearsi un'ipotesi di responsabilità amministrativa, ma quest'ultima appare una tutela non sufficiente per gli interessi finanziari di cui si discute, poiché sono anche gli apparati pubblici nella loro entificazione giuridica che adottano scelte e producono sprechi che poi non consentono un doveroso e proficuo svolgimento dei pubblici servizi che invece vanno garantiti.

Allo stato della legislazione, dunque, mentre gli interessi finanziari della collettività sono caratterizzati da forte intensità, i corrispondenti doveri non appaiono altrettanto definibili, né adeguatamente tutelabili, mancando un organico sistema sanzionatorio per gli enti o apparati pubblici talvolta previsto solo per gli agenti pubblici infedeli. Il contenuto di tali doveri appare, peraltro, piuttosto finalistico o di scopo, mentre il mezzo per ottenere tali finalità, allo stato, è solo garantito dal

rigoroso rispetto di principi e norme giuscontabili poiché queste ultime consentono certezze in punto di entrate e spese e quindi, in ultima analisi, l'equilibrio dei bilanci pubblici, sia di quello centrale che di quelli degli Enti territoriali e istituzionali.

Questo è il motivo per cui quelli che sono stati rappresentati come interessi "finanziari" della collettività nella cornice normativa della contabilità pubblica sono apparsi "due facce della stessa medaglia": se la finanza pubblica è sana grazie al rispetto delle regole giuscontabili anche i servizi resi alla collettività sono garantiti; diversamente, si manifesterebbe un duplice *vulnus*: allo Stato e alla collettività nelle sue molteplici espressioni.

Così come in una medaglia il *rectus* e il *versus* ne rappresentano le due facce, del pari la metaforica condizione di equilibrio della stessa medaglia ne determina il comune destino: *simul stabunt, simul cadent*.

Ciò che appare più certo, invece, è che l'intero assetto dell'ordinamento contabile – quale oggi va configurandosi dopo l'ultima riforma costituzionale e a seguito degli obblighi che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione Europea e alla Moneta Unica – oltre a delineare una serie di regole, vincoli, doveri per tutti i soggetti pubblici che si muovono all'interno dello stesso Stato-ordinamento, colloca una istituzione di rilevanza costituzionale – la Corte dei conti – nel ruolo di garante indipendente e neutrale a presidio dell'osservanza di quelle regole, di quei vincoli, di quei doveri.

Come è noto, alla Corte sono affidate essenzialmente tre funzioni: Referto al Parlamento, plurimi controlli, funzione giurisdizionale, all'interno della quale si colloca quella requirente, oltre a talune funzioni consultive, oggi peraltro ampliate, riferite agli Enti locali.

E' la interdipendenza di queste attività che dà corpo alla

funzione di custode degli equilibri finanziari pubblici, in definitiva facendo della Corte dei conti l'organo di garanzia della gestione delle risorse nazionali.

L'ordinamento contempla un sistema – oggi reso ancora più organico con la novella costituzionale n. 1/2012, la cosiddetta “legge rinforzata” n. 243/2012, la riforma della contabilità pubblica del bilancio e di quella degli Enti locali e la introduzione del Codice di Giustizia contabile – in cui la Corte svolge un ruolo di “collegamento” tra Parlamento, Governo e Pubblica amministrazione, rendendo referti, informando sull'andamento dei controlli ed esercitando questi ultimi nelle sue varie espressioni (preventivo, sulla gestione delle amministrazioni statali, sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sugli Enti territoriali) e, in ultima analisi, perseguendo gli illeciti forieri di danno erariale.

Bastano pochi esempi, tra i tanti proponibili, per

cogliere la rilevanza delle funzioni svolte dalla magistratura contabile.

Si pensi a quanto la Corte continuamente referta al Parlamento circa il DEF, la relativa Nota di Aggiornamento e la legge di stabilità, mentre, sul versante dei controlli, sono sempre più frequenti le rimodulazioni dei provvedimenti di spesa dopo le osservazioni formulate, nonché l'adesione delle amministrazioni locali alle raccomandazioni della Corte, cui si aggiungono le procedure in materia di dissesti guidati e di monitoraggio dei piani di riequilibrio allo scopo di prevenire situazioni di "default" con ricadute anche sui servizi pubblici, così come non possono sottacersi i giudizi di parifica che la Corte celebra annualmente: quello sul rendiconto generale dello Stato e quelli riguardanti i bilanci delle Regioni che sovente si chiudono con parziali parifiche e, talvolta, con il diniego di parifica, ma delle cui considerazioni viene sempre più tenuto

conto nelle leggi regionali di bilancio.

Infine, è dato cogliere dagli organi di informazione un costante interesse per le azioni delle Procure contabili e l'attività delle Sezioni giurisdizionali tese al contrasto degli illeciti e degli sprechi, senza considerare quanto frequenti siano gli apprezzamenti che giungono da semplici cittadini.

In sintesi, può osservarsi come non ci sia funzione della Corte che, direttamente o indirettamente, non tocchi i bisogni, le aspettative, vorrei dire anche le speranze, dei cittadini della Repubblica, quindi della collettività nazionale in tutte le sue espressioni.

Su tali aspetti verteranno gli approfondimenti di queste giornate di studio. Infatti, ogni settore della Pubblica amministrazione intesa in senso allargato non sfugge ad una duplice prospettiva.

Da un canto, sussiste l'interesse generalizzato ad una

sana gestione delle risorse nazionali che si traduce nel funzionamento dei pubblici servizi: si pensi ai trasporti, alla scuola, alla sanità, alla viabilità, al ciclo dello smaltimento dei rifiuti, alla cura del patrimonio pubblico, solo per fare qualche esempio e nessuna pretesa di esaustività; e non par dubbio che è proprio la collettività, nelle sue varie espressioni, ad intestarsi queste pretese, che tali restano sia che si tratti di contribuenti attivi, sia che si tratti di servizi essenziali legati comunque ai bisogni dei cittadini, ponendosene l'onere a carico della fiscalità generale e che vanno comunque garantiti.

Dall'altro canto, vi è il sistema della contabilità pubblica che va configurandosi sempre più come un plesso normativo ampio e organico che disciplina l'uso delle risorse pubbliche, sia sotto il profilo delle acquisizioni a cui lo Stato e la Pubblica amministrazione in generale hanno diritto, sia sotto l'aspetto di una legittima e oculata erogazione delle spese, assicurando che

entrambe – entrate e spese – trovino espressione compiuta nel bilancio e nei rendiconti.

Di qui, lo stretto legame da cui trae ispirazione lo stesso titolo del convegno ed ha preso l'abbrivio questa breve introduzione ai relativi lavori, poiché si vuole sottolineare il legame, non formale, tra pretese finanziarie della collettività e regole contabili il cui presidio è affidato alla Corte dei conti nelle molteplici ma unitarie attribuzioni ad essa intestate.

L'andamento dei cicli economici, contingenti o strutturali che siano, si riflette sul tenore di vita dei cittadini e sul grado di soddisfacimento dei bisogni pubblici, ma senza una ordinata e controllata gestione delle pubbliche finanze anche le più oculate e virtuose scelte di politica economica non possono dispiegare a fondo le loro potenzialità.

Una economia virtuosa, grazie anche alla nuova normativa sulla concorrenza e agli interventi di sostegno messi

in campo, genera risorse pubbliche spendibili per il sostegno alla crescita e per rispondere ai bisogni collettivi, ma i flussi finanziari che ne discendono, prima di assumere attraverso fonti di produzione giuridica attuativa, la consistenza di doveri e obblighi per enti e agenti pubblici, permangono ancora fuori dal perimetro della contabilità pubblica e dei bilanci pubblici poiché la normativa contabile regola l'uso delle risorse pubbliche soltanto dopo che vengono acquisite come tali.

Non a caso, ad esempio, il processo di acquisizione delle entrate tributarie, il cui contenzioso è affidato ad una specifica e composita giurisdizione, si situa ancora fuori dalle materie di contabilità pubblica, come ha pure ricordato la Consulta con la sentenza n. 185/1982.

Si può riflettere ora, dopo l'intervenuta Novella costituzionale n. 1/2012, e soprattutto dopo che la Corte costituzionale ha definito la Corte dei conti come un organo dello

Stato – ordinamento cui compete il controllo complessivo della finanza pubblica (Corte cost. n. 198/2012) e quale organo imparziale di garanzia dell'equilibrio finanziario del settore pubblico (Corte cost. n. 60/2013), se i tempi non sembrano maturi, anche in via di interpretazione costituzionalmente orientata, finalizzata alla individuazione di *regulae iuris* affinché l'espressione "finanza pubblica" possa ampliare, aggiungersi o fondersi con quella di contabilità pubblica che qualifica quelle "materie" che radicano, ex art. 103, II comma, Cost., la giurisdizione della Corte dei conti, eventualmente, toccando anche la competenza in materia di controlli.

L'equilibrio dei bilanci pubblici, che ha la sua scaturigine in una sana gestione delle pubbliche risorse secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità è un bene giuridico la cui tutela è la premessa stessa del retto funzionamento dei servizi pubblici – generali, economici, essenziali, a prestazione –

fruibili dalla collettività che è portatrice di un vero e proprio interesse finanziario a godere di tali benefici.

Vi è un ultimo profilo da approfondire. Il carattere “finanziario” degli interessi riconducibili alla collettività costituisce – direi specularmente – anche un possibile limite ad altri diritti e interessi facenti anch’essi capo a particolari categorie di cittadini in relazione ad altre specifiche materie: la sanità, la previdenza, il lavoro, solo per citare alcuni esempi.

Si tratta di materie con ampio radicamento costituzionale e la pienezza dei relativi diritti non pare possa soffrire limitazioni di carattere finanziario dovute ad esigenze di copertura.

D’altro canto, il principio di equilibrio dei bilanci pubblici – dopo il 2012 – è anch’esso divenuto di rilievo costituzionale, senza dire delle regole derivanti dal “Fiscal Compact” e dal “Six Pack”.

Gli interessi finanziari della collettività, così come si è cercato di configurarli, sono multiformi, sovente in capo a medesimi soggetti titolari di concorrenti diritti sociali, e dunque si pongono al centro di contrapposte esigenze di tutela che necessitano di una ricerca attenta e meditata per giungere a un punto di equilibrio e di bilanciamento.

Il bilanciamento degli interessi è infatti espressione che sempre più spesso si rinviene nelle statuizioni del Giudice delle leggi, che è poi lo specchio di quel contemperamento di interessi voluto dal Costituente e dal legislatore costituzionale e che, d'altro canto, spesso radica quel "diritto vivente", oggi parte integrante del tessuto ordinamentale del Paese.

Ecco, le materie che toccheranno i relatori sono vaste, e fecondo potrà essere il contributo dei loro interventi, sia sotto il profilo degli inquadramenti sistematici, sia sotto l'aspetto delle applicazioni giurisprudenziali, senza tralasciare spunti e

suggerimenti che potranno essere offerte allo stesso Decisore politico.