

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI A TUTELA DELLE BELLEZZE ITALIANE

di Marco Villani (*)

Desidero ringraziare gli organizzatori di questo convegno, in particolare il professor Francesco Fasolino, per avermi invitato a fornire il mio contributo e, naturalmente, i presenti per l'attenzione che vorranno prestare, fiducioso di poter offrire una visione incisiva del ruolo della Corte dei conti, della Magistratura nella cui organizzazione – variegata e complessa – sono chiamato a svolgere la mia attività.

Il tema a cui è dedicato questo intervento è attuale e comunque innovativo, ammantato di una paradossale particolarità poiché se ne parla poco in un Paese che raccoglie in sé un giacimento di bellezze che lo rendono unico nel panorama internazionale.

Le riflessioni che condurrò, da giurista contabile, legheranno insieme, come perle di una collana, brevi considerazioni in ordine al diritto, al patrimonio culturale ed alla bellezza, il tutto finalizzato ad un concetto di felicità che guarda all'Altrove, collegato da un filo che rimanda alla funzione ed all'esperienza di “*civil servant*”.

Muovendo dalle riflessioni giuridiche, per Hans Kelsen l'ordinamento è quel complesso di norme che organizza un corpo sociale volendone garantire la pace.

In questa visione, che potrebbe apparire statica, legata ad una produzione normativa dipendente meccanicamente dalla “*Grundnorm*”, sembra essere stata lasciata in penombra la figura dell'essere umano che, invece, già nel diritto romano ricopriva un rilievo centrale.

Nella definizione del diritto propria di Celso, infatti, ripresa poi da Ulpiano, “*ius est ars boni et aequi*” ed essendo un'arte è espressione della manipolazione dell'uomo, che forgia ed utilizza il diritto ad usi proficuevoli del proprio stato e della propria convivenza civile come accadeva ai fabbri o ai falegnami nell'antica Roma.

Il diritto va letto nella sua realtà vivente; effettività che non può prescindere dal patrimonio culturale in cui l'uomo esiste ed opera.

Non si può prescindere dal contesto, dalla cornice che avvolge un soggetto.

Cos'altro voleva dire Cicerone quando parlava di *historia magistra vitae* se non che anche il diritto si permea nella realtà circostante? Quale idea intendeva esprimere Benedetto Croce affermando che “*la storia è sempre contemporanea*”?

Ed è proprio nella perenne attualità storica che si cala la responsabilità dei giurisperiti: il diritto, se pure frutto di artificiale creazione, ha una sua vitale dinamicità, ben colta dalla Corte dei conti che svolge la propria funzione magistratuale accanto alle amministrazioni pubbliche nella loro poliedricità e nella quale l'umanità della cultura e il patrimonio delle bellezze naturali trovano – dovrebbero trovare – coerente e adeguato spazio di rilevanza e tutela.

Nella definizione di Celso, l'arte modella uno *ius* che si caratterizza per l'*aequum*, che per un magistrato sommatamente coincide con l'equilibrio, e per il *bonum*, il bene che possiamo individuare anche quale giusta via per raggiungere il bello.

Questa immagine non è lontana dal modo in cui la Corte dei conti svolge la sua funzione, con misura ed imparzialità guardando ad un rapporto dinamico e positivo fra amministrazione pubblica e cittadini e tutelando quei beni della ricchezza culturale nazionale che, come osservava Massimo Severo Giannini, fungono da supporto a due realtà giuridiche: quella patrimoniale, intesa come entità materiale, e quella strettamente culturale, intesa come immaterialità dei beni.

Il patrimonio culturale, culla della bellezza, è lo scrigno di beni spirituali che, nel momento in cui vengono disvelati e resi accessibili alla collettività, creano valore e arricchimento all'anima in ogni essere umano che ne possa e ne voglia godere.

Possiamo ben dire che “il diritto alla bellezza”, che ricomprende il diritto al paesaggio, particolarmente abbondante nel nostro Paese rigoglioso di coste e lussureggianti di monti e colline, nelle sue accezioni materiali e spirituali trovi già la propria sede nella “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” che, all'art. 27, tutela il diritto alla vita culturale e il diritto di godere delle arti, avendo ogni soggetto diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui sia autore o fruitore.

Molto si è detto riguardo all'art. 9 della Costituzione che affida alla Repubblica la *tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico* della nostra Patria, trovando riscontro, in un gioco di specchi fra norme fondamentali, nell'art. 151 della norma eurocomunitaria che mira a contribuire al pieno sviluppo delle culture di tutti gli Stati Membri incoraggiandone la conoscenza e la diffusione e favorendone la conservazione del patrimonio.

(*) M. Villani è consigliere della Corte dei conti. L'articolo ripropone l'intervento al Convegno internazionale di studi, VII dialogo tra giuristi “Diritto e bellezza verso l'altrove”, Ravello 24-25 marzo 2023.

Tale importante conquista di civiltà ha avuto quale rilevante precipitato la “Convenzione quadro del Consiglio di Europa” del 13 ottobre 2005 (Convenzione di Faro), incentrata sul valore dell’eredità culturale, che nel nostro ordinamento aveva già trovato massimamente cittadinanza nel “Codice dei beni culturali e del paesaggio” contenuto nel d.lgs n. 42 del 2004 che recita:

“la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria del suo patrimonio ed a promuovere lo sviluppo della cultura”, racchiudendo nel termine “patrimonio” sia i beni culturali (opera dell’Uomo) sia quelli paesaggistici (opera della Natura), con un vocabolo particolarmente evocativo come la “memoria” che ben si coniuga con l’eredità della Convenzione.

In questo quadro giuridico, la Corte dei conti, come detto, si pone quale baluardo di tale fondamentale risorsa collettiva del pubblico patrimonio culturale, in modo da sollecitarne la difesa e la tutela, compiendo, nell’interesse delle diverse comunità, una funzione di pungolo affinché sia ben chiaro che queste risorse costituiscono un’opportunità di crescita etica ma anche economica per tutto il Paese.

Peraltro, nel programma di lavoro per il 2023 e per gli anni successivi, pubblicato dalla Corte dei conti europea, custode delle finanze dell’Unione, tra gli ambiti di intervento definiti prioritari e strategici rinveniamo proprio quelli relativi all’ambiente e alle risorse naturali.

La Corte dei conti, in buona sostanza, è chiamata, fin dalla sua istituzione, a garantire la legalità, l’efficacia e l’efficienza della gestione delle risorse pubbliche, esercitando a tal fine un fondamentale ruolo di controllo sulle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni, ivi incluse quelle destinate alla tutela dei beni culturali e paesaggistici italiani.

L’Italia, com’è noto al mondo intero, vanta un patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico di inestimabile valore, basti pensare che attualmente è il Paese con il maggior numero di siti – ben 58 – considerati patrimonio dell’umanità.

Luoghi come Roma, Firenze e Venezia – solo per citare tre fra le più note città d’arte – insieme a Pompei, alle migliaia di chilometri di coste, alle Alpi, agli Appennini, ai laghi del Nord e ai borghi medievali riescono ad attrarre ogni anno milioni di turisti, rendendo il nostro Paese uno dei più visitati al mondo.

Tutto questo, inoltre, incide moltissimo sulla nostra economia, se consideriamo che il turismo genera direttamente circa il 5 per cento del Pil, ricade indirettamente sul 13 per cento dello stesso e rappresenta anche in modo diretto circa il 6 per cento e in modo indiretto il 15 per cento dell’occupazione totale del Paese.

Questo anche grazie all’innata propensione al bello, che caratterizza lo sviluppo nel nostro Paese fin dal Rinascimento, si innesta sulla concretezza pragmatica del mondo romano antico, e si traduce anche in termini di esportazione di beni di lusso o di semplici arredi da bagno o di autovetture o pezzi di ricambi delle stesse che, per le nostre capacità stilistiche, si affermano in tutto il mondo.

In questo quadro la Corte si dimostra da sempre (e ne fornirò alcuni elementi a riprova di ciò che si afferma) attenta interprete delle esigenze di tutela del patrimonio culturale affinché le azioni pubbliche sui beni culturali non si fermino a mere dichiarazioni d’intenti ma producano effetti concreti in favore delle diverse comunità, da quelle locali a quella nazionale, che sempre più potrebbero diventare co-protagoniste del cambiamento auspicato da più parti.

Occorre, insomma, che la parte pubblica svolga una funzione attiva e promozionale che non sia soltanto di recupero e non si limiti ad assicurare un’ordinaria attività di manutenzione ma sia anche di offerta, contaminando quanto di bello ci circonda, con il contesto economico, in una virtuosa collaborazione fra il pubblico e il privato.

Questa nuova pubblica amministrazione non mira più a raggiungere “un risultato” ma vuole il “miglior risultato”, non spende i fondi assegnati, ma li finalizza, non ragiona in termini di spesa finanziaria, ma di costi economici, non realizza opere e servizi, ma fornisce quelli essenziali per la comunità amministrata.

La naturale conseguenza di questa pubblica amministrazione, strutturata in trasparenza, *online*, come “casa di vetro”, secondo la bella immagine tramandataci dal Tribuno della plebe Marco Livio Druso, che risponde degli obiettivi posti in termini di risultati conseguiti, è l’assunzione di una serie di ulteriori adempimenti di varia natura che interessano non soltanto gli aspetti tecnici ma anche e soprattutto quelli amministrativo-contabili.

Ad esempio, le Soprintendenze, organi periferici del Ministero della cultura, sono state istituite per la tutela del vasto patrimonio culturale italiano, un patrimonio la cui nozione si è progressivamente ampliata e con esso il raggio d’azione di questi enti. Questi ultimi, nati con competenze prettamente tecniche, oggi operano a 360 gradi direttamente sui beni culturali e, per svolgere le loro azioni di tutela e conservazione, sono sempre assegnatarie di ingenti somme di denaro pubblico.

In contabilità pubblica si sbaglia facilmente, non certo (o quasi mai) per fini illeciti, ma per mancanza di adeguate conoscenze sulle esatte azioni da compiere dovute al continuo cambiamento delle normative di settore e all’incremento degli adempimenti richiesti, difficoltà amplificate dalla cronica carenza di personale, che lavora sempre in affanno, e dal mancato trasferimento delle conoscenze nel ricambio generazionale. In tale contesto, preso solo quale esempio alla luce delle varie deliberazioni della Sezione di controllo dell’Abruzzo, in tema di contabilità speciali delle Soprintendenze, emerge vivida la possibilità di “conforto e guida” che può svolgere la Corte dei conti attraverso il controllo preventivo degli atti – che potrebbe essere ampliato in ipotesi di volontaria sottoposizione e per mezzo della funzione consultiva – che potrebbe anch’essa essere rafforzata.

A tutela della bellezza e della unicità del “Sistema Italia”, la prima attenzione della Corte dei conti è posta sulle attività gestorie promosse dal Ministero dei beni culturali volendo, con ciò, declinare il principio di buon andamento della pubblica amministrazione secondo una rinnovata visuale concreta e sollecitatoria che si potrebbe definire “partecipativa” vieppiù nella rinnovata funzione del controllo concomitante, forma di vigilanza svolta “spalla a spalla” con l’amministrazione per adempiere ad una tempestiva azione correttiva.

La Corte vuole, infatti, favorire la conoscenza nella convinzione che questa rappresenta per ognuno la via per migliorarsi continuamente e vivere concretamente la libertà duramente conquistata nei sistemi democratici come il nostro, in un mondo civile improntato alla bellezza e all’armonia. Peraltro, come affermava Benedetto Croce, vivere è migliorarsi continuamente.

In tal senso la Corte sollecita le corrette politiche attive da parte del Governo centrale e dei governi locali, nella prospettiva di garantire a tutti l’accesso al patrimonio culturale. Per favorire piena fruizione della bellezza è auspicabile che il nostro sistema scolastico formi uno “studente estetico” fin dal primo ciclo di studi elementari, considerando che l’arte educa all’emozione e, suggestivamente, favorisce la commozione e invita alla solidarietà che è un bene spirituale prezioso per tutta la società.

Nel passare in rassegna velocemente alcune deliberazioni della Corte dei conti sul tema, c’è dato di rinvenire, nella pronuncia della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, n. 15 dell’11 dicembre 2020, una chiara e puntuale sollecitazione rivolta al ministero competente, accusato di spendere poco e male; elementi assolutamente critici per una Corte che guarda ad una bellezza quale prodotto del rapporto causa-effetto della gestione dei “giacimenti culturali”.

L’attenzione della Corte dei conti si sofferma, quindi, su diversi aspetti rilevando che “*la gestione degli interventi è apparsa per lo più contrassegnata da una logica dell’emergenza non legata ad un circuito virtuoso di una programmazione triennale*”.

La Corte affrontando, poi, il tema della capienza del “Fondo per la tutela del patrimonio culturale”, istituito con la legge di stabilità del 2015, oltre a rilevare l’esiguità dei dati informativi messi a disposizione dalle amministrazioni coinvolte, utili a quanti dovessero svolgere attività di monitoraggio, non lesina critiche nemmeno allo Stato denunciando la scarsità delle “risorse finanziarie, esigue a fronte dell’entità del patrimonio culturale presente nel nostro Paese” e promovendo, altresì, l’adozione di un percorso condiviso tra i diversi livelli di governo, che non può che essere ispirato ad una visione strategica nazionale tale da “*riconsegnare al Paese e alla collettività un patrimonio culturale risanato*” anche grazie “*ad una minore frammentazione delle risorse finanziarie*”.

La stessa Istituzione superiore di controllo si è confrontata anche con le materie sollecitate dall’adozione del Pnrr e con la deliberazione n. 50 del 12 ottobre 2022 ha preso posizione chiara, inequivocabile, evidenziando criticità nell’attività di digitalizzazione a causa della frammentazione dei sistemi informativi e della carenza di competenze digitali; basti dire che il 76 per cento dei musei ha dichiarato “*di non avere alcun piano strategico dell’innovazione digitale*” e il 64 per cento ha dichiarato “*di non avere al proprio interno professionisti con competenze legate al digitale*”.

La digitalizzazione, che dovrebbe essere l’autostrada per il futuro, appare ancora in Italia troppo frammentaria ed oggi, specifica sempre la Corte, lo sforzo in tal senso è per lo più orientato alla conoscenza scientifica e alla tutela di gestione del patrimonio, mentre si dovrebbe dimostrare di essere più attenti alla fruizione, da parte di un’utenza sempre più ampia, sempre più consapevole, del valore da assegnare alle diverse espressioni della creatività.

Gli obiettivi di questo asse del Pnrr devono diventare una stella polare anche per l’amministrazione nell’adottare piani in questa materia e monitorarne gli avanzamenti.

Il Pnrr, tra i suoi molteplici obiettivi, sollecita investimenti per il rilancio di due settori chiave per l’Italia: il turismo e la cultura legati agli interventi per la “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” con cui si mira a realizzare la transizione dell’economia italiana, coerentemente con il “*Green Deal*” europeo.

In questi termini possiamo dire che il sindacato di giudizio contabile non guarda solo alla mera verifica della conformità dell’azione amministrativa rispetto alla legislazione, ma guarda anche alla capacità di apprestare gli strumenti e le azioni più idonee per il raggiungimento dei fini teleologici, individuati dal Legislatore, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità, efficienza ed efficacia.

Da ultimo, in una recentissima deliberazione del Controllo enti, la n. 32 del 14 marzo 2023, una Sezione che da decenni svolge una sostanziale forma di “controllo concomitante” stabilita pe legge n. 259 del 1958, su tutti gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nel sollecitare tutte le amministrazioni ad attivare una forma dialettica e costruttiva con la magistratura contabile, in occasione della relazione al Parlamento sulla gestione degli Enti parco, ha rilevato come il controllo della Corte non manchi “*di vigilare affinché siano preservate le bellezze montane e collinari e favoriti gli ecosistemi florofaunistici in essi viventi*”.

In questo ideale percorso, meno artificiale di quanto si potesse credere, tutto si tiene, dal diritto alla cultura, alla “bellezza” passando per la funzione costante di “sollecitatore attento” del Giudice contabile, del Giudice del buon andamento.

Tutto ciò rimettendo al centro l’individuo che deve poter fruire delle bellezze dei “giacimenti culturali” per avere pieno godimento del diritto alla felicità “*innato e inalienabile*” come indicato nell’art. 1 della Costituzione americana del 1787, peraltro, ripreso dal preambolo dallo Statuto albertino che voleva una nazione “*felice*” in quanto, come ha

ricordato di recente il professor Sammarco, per antica tradizione “*le buone leggi sono l’unico sostegno alla felicità nazionale*”.

Mai come in questo momento in cui l’usura del globo e l’inquinamento prodotto dall’uomo minacciano la salute ed erodono il patrimonio culturale, nella tutela della bellezza c’è l’attenzione del legislatore alla salvaguardia della Natura ed alla protezione dell’ambiente.

Su questo terreno, la Corte dei conti ha inteso dimostrare – in epoca non sospetta – profonda sensibilità ai problemi che nascono dagli avvelenamenti e dall’abuso del territorio, da ogni violazione del paesaggio, da tutto ciò che attenta alla bellezza.

Quando Paolo Maddalena, magistrato della Corte dei conti, poi assunto all’alta carica di Giudice costituzionale, nel luglio del 2002, teorizzò la responsabilità per danno arrecato all’ambiente, individuando la Corte dei conti come giudice posto a salvaguardia del luogo dei nostri avi, dove un Popolo vive e lavora, un luogo come l’Italia che accoglie altri esseri umani per

consentire loro di fruire delle sue bellezze, non c’era nessuno ad ascoltare i suoi ragionamenti giuridici.

Oggi, se parliamo di bellezza possiamo dire che è anche merito suo e del suo pensiero, espresso in un testo dal titolo “Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico”, in cui ci ha dato prova della sua straordinaria visione di giurista e difensore della Natura, dimostrando profonda conoscenza di una categoria di beni che molti di noi sottovalutano: i beni comuni e i beni culturali, già citati da Massimo Severo Giannini.

Queste considerazioni approdano al luogo conclusivo del percorso logico che, attraverso il diritto, conduce la bellezza verso un “Altrove”.

Non è un caso che proprio Papa Francesco inviti a seguire il bello che porta al buono.

Nell’Enciclica “*Laudato si*”, il Pontefice ha osservato che sin dall’inizio la bellezza è presente nel pensiero della nostra civiltà e che, nella visione cristiana, si sposa con la meraviglia del Creato raccogliendo in sé l’immagine sia di bello sia di buono. Egli, inoltre, indica una regola di comportamento dell’uomo ed afferma che “*prestare attenzione alla bellezza ed amarla ci aiuta a uscire dal pragmatismo utilitaristico*”.

Per il Papa, dunque, la cultura è in osmosi totale con l’ecologia, “*non solo intesa come monumenti del passato, ma specialmente nel suo senso vivo dinamico e partecipativo*”.

È, insomma, un progetto di pace, di pienezza, di bellezza e di profonda spiritualità che ritengo possa avere un unico approdo nell’Unico Altrove in cui credo.

* * *