

LA CONTABILITÀ PUBBLICA: EVOLUZIONE DI UNA MATERIA TRA MODELLI "A REGIME" E SISTEMA EMERGENZIALE*

Webinar di presentazione del "Manuale di Contabilità di Stato"
di Daniela Bolognino

Indirizzi di saluto

Massimiliano Atelli**

Buonasera, desidero anzitutto ringraziare Bernardo e gli organizzatori, e scusarmi per le difficoltà che ho incontrato nel connettermi alla piattaforma.

Ci tenevo molto, però, a non fare mancare il mio saluto personale ma anche a nome di tutto il Circolo dei magistrati della Corte dei Conti, che mi onoro di presiedere da qualche anno, nel quale mi sono adoperato per rilanciare una tradizione di appuntamenti culturali che si era andata un po' perdendo.

Nel proseguirla, a dispetto del Covid e delle limitazioni che impone agli eventi in presenza, ci faceva molto piacere partecipare, come Circolo, alla presentazione di questo bel volume di Daniela Bolognino capace di riattualizzare una domanda che non ha mai smesso di creare motivo di interesse: che è quella del significato stesso della contabilità pubblica.

Purtroppo sono riuscito ad ascoltare soltanto una parte dell'intervento introduttivo dell'amico Luigi Caso e l'ultimo intervento di Harald. Ci tengo, però, ad offrire alla discussione di tutti questa pillola: la contabilità pubblica, in realtà, ha conosciuto una parabola evolutiva molto forte, molto importante, perché nasce come un sistema, una bussola per consentire di dare alla volontà popolare la possibilità di sapere - e attraverso il sapere - di compiere delle scelte, nel momento in cui si passa

* Webinar tenutosi il 29 ottobre del 2020 e promosso dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet", dall'Associazione magistrati della Corte dei conti e dal Circolo Magistrati della Corte dei conti.

** Presidente del Circolo magistrati della Corte dei Conti.

dagli Stati assoluti ai moderni sistemi di democrazia rappresentativa. Nelle nostre memorie c'è sempre l'episodio della pubblicazione del bilancio della Corte di Francia dal banchiere ginevrino Necker che Luigi XVI aveva coinvolto e responsabilizzato nel tentativo di salvare la monarchia senonché, all'epoca, il bilancio della Corte non era separato da quello dello Stato, il popolo francese già in forte stato di indigenza e affamato si accorge dei volumi delle spese di Corte e a distanza di dopo poche ore scocca la scintilla che innesca la Rivoluzione francese. Un episodio probabilmente meno noto tra i tanti ma che invece nelle nostre memorie ha sempre uno spazio particolare.

Poi, certamente, la sua evoluzione ha incrociato anche la strada del diritto comunitario - lo ricordava Harald poco fa - oggi il tema della giurisdizione sull'elenco ISTAT è, nei fatti, il tema della perimetrazione dello spazio pubblico, e questo è certamente un aspetto a cavallo tra diritto nazionale e diritto comunitario. Come tale, va certo oltre la dimensione della giurisdizione nazionale.

Infine, il sistema di contabilità pubblica oggi si pone, naturalmente, e in modo diversificato, anche come strumento di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche non soltanto dal lato del controllo - cosa che è gli più congeniale e naturale - ma tutto sommato anche dal punto di vista della più tradizionale giurisdizione di responsabilità. In particolare, nei tanti casi che arrivano nelle nostre aule di giustizia in cui il tema non è - come dire - l'illecito arricchimento, il fatto doloso, la "ruberia" - per usare un'espressione che va di moda - ma piuttosto lo spreco: è evidentemente il sintomo, il riferimento ad un'esperienza che è quella del cattivo uso della spesa pubblica.

Io credo che nel libro di Daniela Bolognino troviamo un po' tutti questi aspetti: le origini, ciò che la contabilità pubblica è con il tempo diventata e, naturalmente, anche quello che ci riguarda più da vicino come famiglia giudiziaria della Corte dei Conti ossia il tema più di attualità, più di sfida, che è quello della misurazione delle politiche pubbliche, sia dal lato del controllo che della giurisdizione. Quindi un complimento vivo a Daniela Bolognino perché è davvero un volume che interessa, che appassiona chi coglie l'essenza del diritto finanziario e che naturalmente si offre come punto di riferimento per tutti gli interpreti.

Grazie e buona prosecuzione dei lavori.

Luigi Caso*

Innanzitutto, saluto tutti i presenti, tutti coloro cioè che in questo momento sono collegati tramite la rete e seguono il convegno attraverso il loro computer. Questa modalità di incontro, purtroppo, sta diventando sempre più usuale e io vi saluto e vi ringrazio come se fossimo tutti fisicamente presenti e vicini.

Ringrazio la LUISS, il Centro Bachelet, e quindi l'amico Bernardo Mattarella, per aver organizzato questo evento. Ringrazio l'amica e collega Donatella Scandurra che ha contribuito fortemente all'organizzazione dell'incontro e voglio infine ringraziare la Professoressa Bolognino per il bel manuale che oggi presentiamo.

Io credo che oggi ci sia particolarmente bisogno di studiare, occorre sempre più che chi ha tempo, modo e capacità di studiare ed approfondire le questioni, ci aiuti a comprendere la realtà in cui viviamo: ben vengano, quindi, i manuali e i libri di diritto!

Non si possono affrontare i problemi che ci troviamo innanzi in questo momento così difficile improvvisando, ma occorre avere alle spalle solide basi culturali, solidi studi.

Come si soleva dire nel MedioEvo, *non studere sed studuisse oportet*.

Ancor più benvenuti - e qui parlo con specifico riferimento alla magistratura di cui faccio parte e all'Associazione di cui sono Presidente - sono i manuali che approfondiscono le tematiche giuscontabilistiche.

La Corte dei Conti è spesso e volentieri una magistratura poco conosciuta e poco compresa, proprio perché è un soggetto difficile da capire fino in fondo. A volte è proprio questa scarsa conoscenza della Corte che porta ad interventi non sempre felici del Legislatore nelle nostre materie. È chiaro che una magistratura, soprattutto se ha il suo fulcro nel controllo, se non se ne comprendono pienamente la *ratio* e la natura, può essere vissuta dai controllati come un mero fastidio e non già come una risorsa indispensabile.

In questi ultimi tempi abbiamo assistito a continue modifiche normative che in un modo o nell'altro comprimono le funzioni della Corte. Del resto, una previsione normativa che rende più facile utilizzare le risorse pubbliche senza preoccuparsi di farlo bene non può che suonare come un'inutile e dannosa deresponsabilizzazione, che a sua volta trova corrispondenza in una gestione della cosa pubblica spesso priva di programmazione.

* Presidente dell'Associazione magistrati della Corte dei Conti.

A prescindere dal merito delle questioni, deve del resto rilevarsi l'inopportunità di modifiche alle nostre funzioni in maniera così episodica e in assenza di un disegno organico; occorre invece comprendere appieno le funzioni di ogni istituto, capirne la *ratio* che le ispira, anche per aiutare il Legislatore a operare scelte più ponderate.

Credo che sia errato valutare natura e funzioni della Corte dei Conti usando come criterio di comparazione le altre magistrature. La Corte dei Conti, infatti, è qualcosa di molto diverso. Come diceva il Presidente Carbone, la Corte dei Conti è la cerniera dell'ordinamento. Si può dire che la Corte sia una magistratura di confine, posto sul limitare delle varie materie giuridiche, perché l'esercizio delle sue funzioni implica la conoscenza non solo della contabilità pubblica, ma anche di tutte le altre branche del diritto, dal privato all'amministrativo, al penale e tutte le rispettive regole processuali e procedurali; ma v'è di più: l'azione della Corte si situa al confine tra il diritto e l'economia e tra il diritto e la politica.

Proprio per tali motivi, l'angolo di visuale della Corte dei Conti non è mai paragonabile a quello delle altre magistrature. Faccio un esempio banale: il danno erariale non è mai la somma algebrica con cui – come avviene nel diritto civile - si compara il pattuito e l'ottenuto; non è neanche il danno penale che è una mera conseguenza di un comportamento antiggiuridico ma è sempre un danno funzionale, un danno ciò che sussiste in ragione di un giudizio comparativo tra l'utilizzo concreto delle risorse pubbliche e quella che era la relativa allocazione indicata dalla legge. E, ovviamente, non c'è atto più politico dell'allocazione delle risorse.

Quindi, comprendere la natura delle funzioni della Corte, come in questo manuale viene fatto, serve a comprendere la *ratio* e la necessità di una Corte dei Conti che funzioni e che operi nel modo migliore. Quindi ben vengano questi manuali.

Purtroppo, come ci insegnano esperienze di qualche anno fa – mi riferisco agli anni a cavallo della prima decade di questo secolo, quando Presidente della Corte dei conti era Luigi Giampaolino – nei momenti di crisi economica la Corte diventa un soggetto fondamentale dell'ordinamento, anche nei rapporti con le istituzioni europee. In quegli anni, infatti, la Corte dei conti era divenuta un interlocutore indispensabile della Commissione europea per comprendere meglio quella che era reale la situazione dei conti pubblici italiani.

Pertanto, nell'avviarmi a concludere il mio saluto, ribadisco la necessità che la dottrina e l'accademia ci aiutino a comprendere e a far comprendere meglio la natura e le funzioni di una magistratura particolare, il cui compito non è quello di risolvere i conflitti fra soggetti, ma di assicurare la corretta allocazione delle risorse pubbliche e, dunque, assicurare che la scelta parlamentare più politica di tutte, e cioè la scelta di bilancio, sia rispettata da chi ne deve dare attuazione e cioè la pubblica amministrazioni.

Sono contento che questo incontro di oggi sia organizzato dalla LUISS, perché – io sono un laureato LUISS di qualche anno fa - la LUISS è stata, per quelli della mia generazione, il primo e riuscito esperimento di osmosi fra la cultura giuridica e quella economica, un luogo in cui i giuristi hanno compreso l'importanza dell'economia,

l'economia ha compreso l'importanza del diritto. Come sappiamo bene, non vi è diritto che non costi e parlare di diritti in senso astratto, senza capire che ogni diritto ha un costo, è un enorme errore.

La Corte dei Conti condivide questa natura di soggetto in cui diritto ed economia vivono insieme, in una visione complessiva che funge anche da *trait d'union* tra il momento della decisione politica e quello dell'azione amministrativa.

Dunque, ringrazio nuovamente la Professoressa Bolognino per questo bel manuale e ringrazio la LUISS e tutti gli organizzatori per questa bella occasione di incontro e confronto.