

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2019

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa di una rivista scientifica e di un sito web specificamente dedicati ai temi della contabilità pubblica nasce dalla constatazione di una profonda trasformazione di questa disciplina, dovuta all'impatto, sul *mondo* del diritto, della globalizzazione delle crisi economiche internazionali e delle risposte politiche sovranazionali.

L'evoluzione dei principi contabili internazionali, del diritto del bilancio pubblico (dell'Unione europea e degli Stati nazionali) sembra mettere in discussione alcuni dei principi cardine, che hanno tradizionalmente connotato le esperienze giuridiche europee del secondo Novecento.

Sebbene il **BILANCIO** pubblico sia percepito da alcuni come un "fatto" estraneo al diritto, riguardante i tecnici e gli aziendalisti, esso è espressione dello Stato moderno nella forma della democrazia rappresentativa, ed in particolare, utilizzando la lente concettuale della forma di governo, della forma di governo parlamentare. È indubitabile che la sua formazione, la gestione delle risorse e la rendicontazione costituiscono attività di natura politica, ma al contempo sono anche attività giuridicamente rilevanti, presidiate da principi, che attraversano l'intera architettura costituzionale, e da "clausole generali", nonché da un complesso coacervo di norme spesso caratterizzate da un estremo tecnicismo, come quelle relative alla singola appostazione contabile.

Senza trascurare la tradizionale e labandiana questione se il bilancio sia in grado di costituire una fonte del diritto (tema di copernicana attualità, alla luce dalla L. cost. n. 1/2012), esso è certamente "oggetto" dello stesso, nel senso che costituisce un riferimento fondamentale della fenomenologia giuridica. Nel prisma giuridico il bilancio è sussumibile nella categoria dei "beni giuridici", quale "bene pubblico" secondo il recente insegnamento della Corte costituzionale (Corte costituzionale, sent. n. 184/2016), in quanto è lo strumento attraverso cui si dà sintesi e certezza alle scelte fondamentali della **COMUNITÀ** di riferimento in materia economica e finanziaria, scelte che sono inevitabilmente declinate in un'ottica temporale e di continuità dell'amministrazione.

Dalla predetta qualificazione in termini di "bene giuridico", ne deriva la necessità di qualificare il contenuto oggettivo e soggettivo delle relazioni, che, rispetto a tale "bene delle vite", l'Ordinamento giuridico riconosce meritevoli di tutela. Mentre da un punto di vista oggettivo diventa fondamentale stabilire i limiti alle "scelte" che tale strumento consente – non solo in termini di competenze (C. cost. sent. n. 196/2018) e di equilibrio, ma anche di solidarietà economica e sociale –, invece, da un punto di vista soggettivo, proprio per la funzione "temporale" del bilancio, occorre chiedersi se il concetto stesso di comunità non debba essere declinato diacronicamente, ponendo la questione di una solidarietà ed uguaglianza non più solo tra i presenti (isogonia), ma intergenerazionale.

L'importanza di questa prospettiva si allarga al problema dell'effettività dei diritti soggettivi e delle prestazioni costituzionalmente rilevanti (art. 117, lett. m, Cost. e sent. C. Cost. n. 275/2016), che solo attraverso al bilancio possono essere garantiti e soddisfatti. Questo dato di evidente realtà, che interessa in particolare i diritti sociali, rende il bilancio un bene rilevante non solo per la comunità, ma, altresì, per la **PERSONA**, ovvero per i singoli individui che la compongono.

Di qui la decisione di fondare una rivista che si occupi di questa missione scientifica e che rifletta nel nome i riferimenti all'oggetto e ai soggetti dell'esperienza giuridica attorno a cui si fondano le premesse del vivere civile e l'esercizio delle funzioni stesse del diritto: "**Bilancio, comunità e persona**".

La complessità della sfida e dei problemi pratici che pone appaiono evidenti, ma sono proprio gli stessi a rendere necessario un luogo deputato alla discussione. Si tratta, infatti, di operare attraverso una specifica riflessione per superare alcune pericolose criticità del sistema che non possono non essere avvertite da tutti gli studiosi del diritto pubblico e privato, anche attraverso la mediazione degli storici del diritto, che nel bilancio e nella storia delle tecniche di gestione dell'erario,

possono trovare elementi di riflessione diacronica sulle ragioni dell'evoluzione della società e del diritto in determinate direzioni.

In via di prima approssimazione, la prima criticità è, senza dubbio, legata al deficit di trasparenza e *accountability* del bilancio, sostanzialmente sottratto alla vigilanza degli studiosi e ridotto ad un *arcanum imperii* per pochi addetti e tecnici contabili. Il comprendere, l'aiutare a comprendere, ma soprattutto l'indurre il Legislatore statale e regionale (e correlativamente gli organi di governo) a una maggiore chiarezza nella esposizione dei dati di bilancio, costituiscono innanzi tutto un problema di effettività costituzionale e democratica (Corte costituzionale, sentenze n. 247/2017 e n. 49/2018).

Da qui la necessità di prendere le mosse da una riflessione sullo strumentario concettuale, formatosi in epoca pre-repubblicana, in materia di bilancio e contabilità pubblica, quando le funzioni di controllo sul bilancio erano svolte essenzialmente attraverso forme giurisdizionali (il giudizio di conto) ed il controllo era fondamentalmente solo quello (preventivo) di legittimità, che assumeva connotati assai simili ad una giurisdizione di diritto obiettivo a carattere non contenzioso.

Nel dopoguerra lo sviluppo del controllo sulla gestione attraverso forme "libere" ha alterato il disegno originario, senza una piena consapevolezza della trasformazione in corso e senza interrogarsi sull'adeguatezza degli strumenti procedurali.

Inoltre non va trascurato, che quelle stesse categorie concettuali non conoscevano una così intensa contaminazione tra diritto pubblico e privato e non si poneva il problema della "giurisdizione contabile" catalogata all'interno di una fenomenologia organizzativa dello Stato e della Repubblica, dove i beni ed il patrimonio, rilevanti per il bilancio, sono spesso intestati a centri di spesa organizzati esclusivamente sulla base di categorie proprie del diritto privato. Ciò accade, in particolare, con la costituzione ed implementazione delle c.d. "società partecipate", che, oltre ad essere destinatarie di una disciplina speciale (Il testo unico recato dal D.lgs. n. 175/2016, non a caso coevo con il codice della giustizia contabile, D.lgs. n. 174/2016), confluiscono - attraverso il bilancio consolidato - nell'ambito nel "gruppo amministrazione pubblica". Fino a che punto le forme di tutela del sistema privatistico possono sostenere anche il complesso di beni ed interessi pubblici? Come ripensarle, se possibile?

In quest'ottica, probabilmente, occorre tornare alle radici della giurisdizione della Corte dei conti (L. n. 800/1862), ritrovandone le "ragioni" ma soprattutto le "forme", ovvero il controllo ed il processo contenzioso. Esse erano concepite come colonne inscindibili della tutela del bilancio pubblico, simboleggiati nei due "scettri" che connotano l'antico simbolo della ridetta magistratura: i due bastoni cerimoniali, infatti, risultano incrociati e non separabili, in quanto era ben presente ai padri della Patria, che fondarono tale istituzione, che non è possibile una giurisdizione contabile senza integrare i due aspetti, che ne connotano il proprio *ius dicere*: "accertare" e "rimediare". Il controllo senza il correlato rimedio ripristinatorio priva, infatti, di effettività la tutela del patrimonio pubblico.

A tal proposito, un luogo di dibattito scientifico e culturale, come quello che questa iniziativa vuole realizzare, sarà utile anche a interrogarsi sulla possibilità di aggiornare la dottrina degli elementi costitutivi della responsabilità erariale: i cambiamenti nelle modalità con cui gli interessi pubblici vengono oggi curati in concreto richiedono di ripensare concetti come la condotta esigibile in capo al decisore (singolo o collegiale), il dovere di agire in maniera informata, il nesso che può giustificare l'imputazione personale di conseguenze pregiudizievoli per il bilancio, specialmente in presenza di plurime serie causali, la portata che può assumere in un bilancio pubblico la nota regola della *compensatio lucri cum danno*. Inoltre, la rilettura del bilancio come bene pubblico riapre temi finora soltanto affacciatisi nell'esperienza della giurisdizione contabile: si può quindi pensare a strumenti volti ad evitare che all'aggravio del disavanzo e del sacrificio in capo alle generazioni future – che vengono accertati in sede di ridefinizione degli equilibri di bilancio – corrispondano paradossalmente immunità personali del decisore o gestore pubblico. In pratica, è necessario costruire base scientifiche adeguate a garantire il passaggio dalla *accountability* alla *liability*, in modo che vi sia coerenza tra le conseguenze "comunitarie" della lesione del diritto obiettivo contabile e quelle "personali", per ripristinare la sfera giuridica lesa con un diritto al risarcimento del danno "effettivo".

In altre parole, si tratta di rielaborare le categorie civilistiche e contabili costruite nel Novecento, per rispondere ad una domanda di giustizia che gli strumenti tradizionali del diritto penale (e quelli più moderni della “anticorruzione”) non sempre riescono a soddisfare.

Un’ulteriore criticità incrocia il tema più generale delle tecniche dell’interpretazione e, ancor più a monte, della stessa produzione del diritto. Sotto il primo aspetto, non si può ignorare che la rilevanza costituzionale del bene pubblico impone di procedere ad una interpretazione costituzionalmente conforme delle norme sulla produzione del bilancio e del bilancio medesimo. In realtà, tanto le prime quanto le seconde sono norme connotate da un estremo tecnicismo, che il giudice ha bisogno di integrare con nozioni proprie della scienza economica ed aziendale. Inoltre, gli esiti di tale operazione esegetica spesso necessitano di vere e proprie “valutazioni di impatto” sulla realtà regolata nell’ottica della realizzazione dei principi di buon andamento, imparzialità e di equilibrio (art. 97 Cost.). In via esemplificativa, la sfida da raccogliere, dunque, appare la stessa che ha contrassegnato in questi anni il diritto *antitrust*, sviluppando un’esegesi ispirata alla dottrina della *Law & Economics*. Non a caso, per l’interferenza del bilancio pubblico col mercato, non va esclusa la potenzialità del diritto del bilancio come forma di *public enforcement* della concorrenza.

Operando in questa prospettiva, è anche possibile recuperare il valore di una esperienza risalente, qual è quella del controllo di gestione, nato attorno all’archetipo della “relazione allegata” al giudizio di parifica (art. 41 RD. 1214/1934). Si tratta infatti di un controllo originariamente concepito come “complementare” all’analisi di legittimità, per favorire, alla stregua della moderna “analisi di impatto della regolazione”, il miglioramento delle prassi amministrative e della legislazione, per migliorare la “fattura delle leggi”, che è l’unica prospettiva in cui è chiamato a muoversi un giudice. In quest’ottica si realizza una forma di “collaborazione” neutrale e tecnica (*recte* “ausiliaria”, art. 100 Cost.) che presuppone, peraltro, la capacità della Corte di raccogliere dati, sviluppare istruttorie ed elaborare informazioni in modo indipendente e in una prospettiva “neutrale”, non servente alcun interesse pubblico concreto, ma al solo servizio della certezza e ed efficienza costituzionale dell’ordinamento finanziario.

Infine, occorre interrogarsi sull’appropriatezza delle tecniche di produzione del diritto contabile. In particolare, atteso il carattere rilevante degli interessi in gioco e del bilanciamento degli stessi che il “regolatore” è chiamato ad effettuare, ci si dovrebbe chiedere quanto e fino a che misura, dietro l’oscurità della tecnicità contabile (Corte cost. n. 247/2017), possano incidere su questa materia fonti sub-legislative.

L’obiettivo più generale dell’iniziativa che qui si presenta consiste, quindi, nel rendere maggiormente accessibile la comprensione della materia giuscontabile, attraverso il caleidoscopico prisma di discipline che trasversalmente la interessano, muovendo dal diritto costituzionale, attingendo alle scienze economiche e aziendali, passando attraverso le categorie proprie del diritto privato, per giungere altresì alla lettura diacronica di questi fenomeni.

Per fare ciò riteniamo importante il contributo di studiosi e operatori di diversa formazione culturale, che raccolgano la sfida della non sempre facile decifrazione, classificazione e razionalizzazione sistematica della giurisprudenza contabile, riavviando una proficua dialettica, che possa essere da volano anche per un confronto con la giurisprudenza degli altri plessi giurisdizionali.

La redazione, Roma, 30 aprile 2019