

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2019

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

LA GIURISDIZIONE CONTABILE SULLE GESTIONI DI TESORERIA¹

di Giulio Stolfi

Referendario della Corte dei Conti

Sommario

- 1) Premessa: la gestione di tesoreria al crocevia fra le giurisdizioni
- 2) I casi concreti
- 3) Le decisioni: la giurisdizione contabile fra pubblicità del rapporto e pubblicità del soggetto

1. Premessa: la gestione di tesoreria al crocevia fra le giurisdizioni

Tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019, la S.C. di Cassazione, con due ordinanze, è tornata ad occuparsi – in sede di regolamento di giurisdizione – della complessa materia attinente allo svolgimento del servizio di tesoreria degli Enti locali, *ex artt.* 208 ss. del d.lgs. n. 267 del 18 agosto del 2000 (Testo Unico degli Enti locali, di seguito TUEL), in particolare interrogandosi sui confini del riparto fra Giudice Amministrativo e Giudice Ordinario da un lato, e Giudice Contabile dall'altro.

Quello del servizio di tesoreria affidato in gestione a soggetti privati, pur vantando una lunga tradizione nel nostro ordinamento, si è rivelato, come noto, un istituto dalla vita applicativa tormentata, specie in anni tutto sommato ancor recenti².

Di tanto testimoniano in primo luogo i ripetuti interventi normativi: dalle innovative statuizioni risalenti alla stagione riformista degli anni '90, passando attraverso il crinale della 'codificazione' nel Testo Unico, ed oltre (di pochissimo successivi all'entrata in vigore del T.U., ad esempio, sono gli incisivi cambiamenti recati già dal d.l. 27 dicembre 2000, n. 392, conv. con l. 28 febbraio 2001, n. 26). D'altronde, anche dopo l'ultima modifica 'diretta' dell'articolato del TUEL sul punto, avvenuta con d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, la materia è stata più di recente incisa da diverse innovazioni legislative, anche di portata sistematica: appare ovvio il riferimento alla regolamentazione rapidamente succedutasi (talora con ravvicinati interventi di segno opposto fra loro) in tema di tesoreria unica e 'mista'; ma si pensi anche alle complesse problematiche, che in questa sede ci si dovrà necessariamente limitare soltanto a menzionare, sollevate dal complessivo mutamento del quadro europeo e nazionale in tema di gestione delle crisi degli istituti bancari (operato tramite la Direttiva c.d. "BRRD", 2014/59/UE, attuata in Italia tramite i d.lgs. n. 180 e 181 del 2015), con i conseguenti interrogativi sull'assoggettamento o meno a *bail-in* dei depositi afferenti ai conti correnti di tesoreria³.

¹ Articolo sottoposto a referendum a doppio cieco.

² Nella gestione esterna della tesoreria trova esplicitazione il principio (già espresso nel risalente Regolamento di Contabilità generale dello Stato, di cui al r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), per cui v'è distinzione funzionale fra il soggetto che ordina la spesa e il soggetto che provvede al pagamento. Lo ricorda, ripercorrendo le tappe normative principali della consolidata opzione ordinamentale sull'affidamento del servizio di tesoreria a un terzo rispetto all'ente pubblico (nella specie, all'ente locale), C. Sciancalepore, *L'affidamento del servizio di tesoreria degli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013⁴, 10 ss.

³ Secondo le 'FAQ' (*Frequently Asked Questions*) pubblicate sul proprio sito dalla Banca d'Italia, che rappresentano un importante orientamento operativo per consumatori e imprese, espressamente vale la soluzione positiva: si legge infatti che "I depositi degli enti pubblici effettuati in nome e per conto proprio - come quelli gestiti dalle banche nell'ambito della prestazione dei servizi di tesoreria - non rientrano tra quelli protetti da un sistema di garanzia" (cfr. FAQ n. 16 e 10.2, in "La Banca d'Italia risponde alle domande dei risparmiatori sul *bail-in*", <https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/informazioni-base/faq-bail-in/faq/FAQ-bail-in.pdf>). Si tratta di un ulteriore elemento che non mancherà di influenzare la fisionomia e la pratica operativa dell'istituto, in un momento già caratterizzato dalla progressiva riduzione degli spazi entro i quali il rapporto fra tesoriere ed ente può liberamente esplicarsi. In considerazione delle vigenti disposizioni sulla tesoreria unica obbligatoria, è venuto anche attenuandosi, e se non altro mutando, l'interesse degli intermediari tradizionalmente disposti all'assunzione della gestione di tesoreria: come si sa, specie in passato, il servizio veniva svolto non solo – ed anzi non in primo luogo – in ragione del corrispettivo, ma anche

Se il panorama legislativo è vivace, non meno attive sono state le elaborazioni giurisprudenziali che hanno contribuito, nel tempo, a lumeggiare profili controversi del servizio di tesoreria, a partire dalla natura dell'istituto, con rilevanti conseguenze in punto di disciplina applicabile. Si è discusso, infatti, in ordine al se ci si trovi al cospetto di un appalto di servizi, di una concessione, come ritiene la giurisprudenza prevalente della S.C.⁴, o ancora di un contratto atipico. L'adesione a quest'ultima tesi – animata dall'esigenza di fornire un inquadramento sistematico adeguato alla sostanziale gratuità del servizio, dato oggi non più necessariamente attuale – conduce, peraltro, a conclusioni alternative: secondo alcuni, il contratto (atipico) di tesoreria sarebbe dimostrazione di come non esista, nel nostro ordinamento, “un divieto per le pubbliche amministrazioni di porre in essere contratti innominati o misti, vigendo solo per i privati la regola dell'autonomia contrattuale cui invece si contrapporrebbe per le pubbliche amministrazioni medesime l'opposto principio di stretta legalità, che consente di operare solo con strumenti nominati e tipici”⁵; secondo altra posizione, presente anche in giurisprudenza⁶, viceversa, la natura del rapporto intercorrente fra ente e tesoriere sarebbe espressione di un più generale principio secondo cui la necessaria tipicità dei provvedimenti amministrativi va tenuta distinta dalla possibile atipicità dei contratti *iure privatorum* posti in essere dalla p.a., e ciò anche a prescindere dall'esistenza di norme puntuali espressamente facoltizzanti in tal senso, purché l'attività negoziale sia volta a realizzare interessi meritevoli di tutela, non confliggenti con le finalità istituzionali dell'ente.

In punto di tecniche di tutela, strettamente irrelate alle opzioni ermeneutiche in ordine alla natura del rapporto, ma dotate di rilevanza autonoma, risaltano con particolare evidenza le peculiarità

(soprattutto) di ulteriori benefici in termini di pubblicità, raggiungimento di una più vasta clientela ecc., dandosi così luogo allo schema, frequentemente oggetto di interesse giurisprudenziale, che vedeva un servizio di tesoreria svolto a titolo gratuito accanto ad un rapporto di sponsorizzazione fra intermediario e comune; più di recente, come noto, è diventata corrente la pratica opposta: gli intermediari assumono la gestione di tesoreria solo in virtù del corrispettivo.

⁴ Cfr., in tal senso, Cass., SS. UU., 3/4/2009, n. 8113, in *Giust. Civ. Mass.*, 2009, 4, 576, per cui “Va innanzi tutto premesso che, come reiteratamente affermato da queste Sezioni Unite (sentenze n. 13453/91, n. 874/99, n. 9648/2001) il contratto di tesoreria ‘de quo’ va qualificato in termini di rapporto concessorio e non di appalto di servizi come ipotizzato dal ricorrente, avendo ad oggetto la gestione del servizio di tesoreria comunale implicante, ai sensi del T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, art. 325, il conferimento di funzioni pubblicistiche quali il maneggio del denaro pubblico e il controllo sulla regolarità dei mandati e prospetti di pagamento nonché sul rispetto dei limiti degli stanziamenti in bilancio”. Pur recessiva in giurisprudenza, la posizione favorevole a riconoscere un appalto di servizi nel rapporto di tesoreria è tuttavia ancora argomentata con completezza in dottrina, partendo dal fondamentale assunto per cui l'unico beneficiario del servizio è l'ente stesso e non i terzi, e comunque ponendo l'accento su elementi di ordine sostanziale, ivi inclusa la revoca in dubbio della sussistenza nella fattispecie di un vero e proprio conferimento di funzioni pubblicistiche, che invece vien dato per assodato dalla giurisprudenza maggioritaria della Cassazione, come ad es., Cass., SS. UU., 16/7/2001, n. 9648, in *Giust. Civ. Mass.* 2001, 1405 (cfr. C. Sciancalepore, op. cit., 21 ss.); non si può, quindi, ritenere del tutto superato il problema essendo state risolte le difficoltà in punto di giurisdizione che, asseritamente, rappresentavano l'unica ragion d'essere della ricostruzione in quel senso: difficoltà, lo si ricorda, sorte all'indomani dell'introduzione dell'art. 33 del d.lgs. n. 80/98 e affrontate, come noto, con interventi tanto legislativi, quanto della Corte costituzionale, fino al raggiungimento del punto di equilibrio – tuttora valido – per cui spetta al G.O. di conoscere le controversie in materia di servizi pubblici attinenti a “*indennità, canoni e altri corrispettivi*”, laddove la giurisdizione del G.A. “rimane in ogni caso circoscritta alla fase di formazione del rapporto”; così, *contra*, G. Tanzarella, *Tesoreria: l'oggetto del contendere determina la giurisdizione*, in *Dir. e pratica amm.*, 2009, fasc. 9, 70 ss.

⁵ In tal senso G. Spagnuolo, *Il contratto atipico di tesoreria*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2007, fasc. 19, 1948.

⁶ Così, ad es., molto chiaramente Cons. St., Sez. V, 23/9/2002, n. 4843, in *Foro Amm. CDS*, 2002, 2074, per cui “Il rapporto tra l'amministrazione e l'affidatario non è riconducibile allo schema ordinario dell'appalto di servizi, ma è caratterizzato da rilevanti elementi di atipicità, certamente connessi all'interesse dell'istituto bancario ad assumere un ruolo centrale nella gestione di rapporti economici di notevole entità, anche allo scopo di ampliare la clientela e di promuovere l'immagine dell'impresa”. Nello stesso senso, Cons. St., Sez. VI, 4/12/2001, n. 6073, in *Cons. St.*, 2001, I, 2626. Ma si veda pure Cons. St., Sez. VI, 4/6/2009, n. 3440, in *Guida al Dir.*, 2009, 26, 84 (con nota di Caruso), per cui “La configurazione della convenzione in parola alla stregua di fattispecie atipica, estranea alla fattispecie dell'appalto di servizi per il difetto della corrispettività, non incide poi sulla soggiacenza a principi di evidenza pubblica valevoli, alla stregua di un principio comunitario da ultimo recepito con il codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 163/2006, per tutte le attività contrattuali della P.A. pur se non soggette (ma nel caso in esame, al contrario, si è al cospetto di una puntuale previsione di legge) a disciplina puntuale di stampo nazionale o di derivazione europea”.

– e possibili problematicità – della materia: nel servizio di tesoreria si crea, infatti, un punto d'intersezione fra tre giurisdizioni: l'amministrativa, l'ordinaria e la contabile. Se da un lato appare evidente che la prima sia chiamata a presidiare le regole di evidenza pubblica che reggono (per espressa previsione di legge, a fugare ogni eventuale dubbio) la fase dell'affidamento del servizio, più complesso è invece discernere quali debbano essere i confini tra i tre plessi giudicanti quando vengano in rilievo questioni attinenti in senso ampio allo svolgimento del rapporto. Cosa accade, infatti, qualora venga contestato un inadempimento all'una o all'altra parte (ente pubblico e gestore della tesoreria), e, in particolare, quando sorga un conflitto sui reciproci rapporti di dare e avere fra amministrazione e tesoriere?

E' risaputo che bussola orientativa fondamentale nell'*actio finium regundorum* fra giudice civile e TAR rimane in ogni caso, nel nostro sistema, quella dell'accertamento della sussistenza o meno di una questione relativa all'esercizio di un potere pubblicistico. La materia oggetto del presente discorso non fa eccezione. Difatti, anche per essa già da alcuni anni vale l'insegnamento in questi termini della S.C. di Cassazione (che, è bene ricordare, tiene in ogni caso fermo il caposaldo della ricostruzione del servizio di tesoreria come fattispecie concessoria, qualificata come tale per la presenza del "maneggio di denaro pubblico" in capo al gestore). Secondo la giurisprudenza di legittimità, il dubbio va risolto in concreto, interrogandosi sul se venga in questione "la portata della concessione [ovvero] la validità delle sue clausole in rapporto al modo in cui l'ente pubblico è tenuto ad operare e ad esercitare i propri poteri concessori", oppure ancora "il momento genetico del rapporto di concessione del servizio di tesoreria"; se la risposta è positiva, la giurisdizione non potrà che essere riconosciuta in capo al G.A. Viceversa, qualora si verta in tema di "misura del corrispettivo contrattualmente spettante al concessionario", competente a conoscere della controversia sarà il G.O.⁷.

Ma proprio dalla considerazione del fondamentale elemento che colora della propria sfumatura 'pubblicistica' – secondo i giudici di legittimità – l'intera gestione di tesoreria, ossia il "maneggio di denaro pubblico", emerge anche con particolare incisività la presenza di un ulteriore 'spazio giurisdizionale': nella sostanza del "rapporto di dare e avere" tra ente pubblico e gestore, ossia (se si preferisce) nell'intrinseco dell'operazione propria e caratteristica del tesoriere, vi è infatti un fenomeno che deve essere ricondotto ad un'attività in senso proprio *contabile*.

Al di là di una "tenaglia" apparentemente (ed ingannevolmente) esclusiva ed escludente, rappresentata dall'alternativa fra giudice amministrativo e giudice ordinario, si vede (e si dirà meglio di seguito) come, quindi, in realtà la prospettiva sulla spettanza del *quantum iurisdictionis* nelle controversie sulla gestione del rapporto di tesoreria debba necessariamente aprirsi anche alla considerazione del terzo plesso, la Corte dei Conti, anche al di là – ed è questo il punto nodale della vicenda – della più ovvia accezione dell'ambito di esplicazione dei suoi controlli sul tesoriere.

Ecco quindi, che, nelle ordinanze in commento, la Corte di Cassazione segna (in entrambi i casi) il confine in favore del giudice contabile, contribuendo a delimitare esattamente l'ampiezza della sua potestà di giudicare. Da un lato l'operazione è condotta verso il G.A., prendendo atto di come la definizione della "materia contabile" non possa – correttamente – non incidere sull'operatività del (tendenzialmente) generale criterio discretivo basato sull'esercizio (/sulla presenza) del "potere" (e qui bisogna essere avveduti del fatto, tra l'altro, è la stessa Carta fondamentale che, nella formulazione dell'art. 103, impone una considerazione parallela delle due prospettive, seppur caratterizzate da approcci concettuali tra loro differenti: in un caso l'accento è sull'ambito materiale, nell'altro sulla posizione giuridica subiettiva). Dall'altro lato, la tracciatura dei limiti si esercita nei confronti del G.O., rimarcando come l' "operazione di dare e avere" ricada in un ambito davvero "contrattuale" – e debba quindi afferire alla cognizione del giudice civile – soltanto se riguarda *il corrispettivo pattuito per il servizio di tesoreria*, e non se concerne le operazioni compiute dal gestore nell'esercizio

⁷ Queste asserzioni, che qui si citano come da ultimo ricapitolate nella già citata SS.UU., n. 8113/2009, erano già presenti nella giurisprudenza della Corte di Cassazione: negli stessi termini, cfr. Cass., SS. UU., 7/2/2002, n. 1734, in *Giur. It.*, 2002, 1491.

dell'attività propria del rapporto, o, per dirla ancor più chiaramente con le parole dello stesso Giudice di legittimità, se afferisce all' "inosservanza di un' obbligazione inerente al rapporto di tesoreria" (cfr. *amplius infra*)⁸.

2. I casi concreti

Le fattispecie concrete giunte al vaglio della S.C. di Cassazione originano entrambe da controversie insorte fra dei comuni campani e i propri gestori di tesoreria: rispettivamente una banca e una società per azioni, avente per propria attività principale proprio la gestione del servizio di tesoreria e di riscossione delle entrate e dei tributi per conto di enti locali.

Nello specifico, il caso sul quale è intervenuta l'ord. n. 33362/18 prendeva le mosse dal ricorso proposto innanzi al G.A. dalla banca tesoriera avverso i provvedimenti adottati dal Commissario straordinario del comune, con i quali si era contestato al tesoriere di aver provveduto, successivamente alla dichiarazione di dissesto dell'ente, al pagamento di importi oggetto di ordinanze di assegnazione di somme detenute presso il tesoriere medesimo, in violazione degli artt. 248 ss., TUEL e, quindi, anche degli obblighi contrattuali scaturenti dalla convenzione di tesoreria.

L'Amministrazione resistente aveva eccepito il difetto di giurisdizione in capo al TAR, a favore della Corte dei Conti, in quanto quello introdotto con il ricorso del tesoriere sarebbe stato sostanzialmente un giudizio di conto; la banca ricorrente aveva, quindi, proposto regolamento preventivo di giurisdizione. E' interessante sottolineare come il Procuratore Generale avesse chiesto dichiararsi la giurisdizione in favore del Giudice amministrativo.

Per quanto riguarda, invece, l'ord. n. 1414/2019, in questo caso il regolamento preventivo di giurisdizione veniva azionato nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, emesso su istanza del gestore cessato dal servizio (che era stato affidato ad una nuova società), con il quale questi richiedeva al comune e al nuovo tesoriere il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti dalla propria gestione. Va precisato che il gestore cessato dal servizio aveva proposto ricorso *ex art. 700 c.p.c.* anche innanzi alla Corte dei Conti – Sez. Giur. Reg. Campania, richiedendo il versamento delle somme dovute al passaggio di cassa del servizio di tesoreria. Il giudice contabile, nell'affermare la propria giurisdizione, aveva rigettato il ricorso per mancanza di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

3. Le decisioni: la giurisdizione contabile fra pubblicità del rapporto e pubblicità del soggetto

Come detto in precedenza, la S. C. in entrambi i casi ha affermato la giurisdizione della Corte dei Conti. La motivazione nelle due ordinanze procede secondo percorsi argomentativi sostanzialmente paralleli, che conviene esaminare unitariamente.

Concetto chiave del *reasoning* è, in entrambi i casi, una applicazione della nozione di "materie di contabilità pubblica" *ex art. 103 Cost.* Interrogarsi in questa sede sulla genealogia – se ci si concede l'espressione – del concetto nel nostro ordinamento e sui suoi attuali punti di equilibrio (e dis-equilibrio) condurrebbe vistosamente (ed ingestibilmente) al di là del limitato ambito del presente discorso⁹. E' necessario, però, quantomeno premettere che la Cassazione, in questo caso, sembra impiegare l'etichetta di derivazione costituzionale nel medesimo senso sostanzialistico, ad alto

⁸ Non è superfluo qui, peraltro, ricordare che le peculiarità del rapporto di tesoreria – che non si lasciano ricondurre sic et simpliciter a schemi di sapore civilistico, anche qualora venga in causa la relazione negoziale fra ente e gestore, sono state in talune occasioni riaffermate, a partire da singole questioni sostanziali, anche in giurisprudenza. In particolare, la Corte dei Conti ha avuto modo di sottolineare, in questa prospettiva, quella che in dottrina è stata appropriatamente etichettata come la "centralità della convenzione di tesoreria", cfr. D. Morgante, *Servizio di tesoreria: solo la convenzione "detta legge"*, nota a Corte Conti, Sez. Giur. Reg. Piemonte, 18 marzo 2008, n. 62, in *Dir. e pratica amm.*, 2009, fasc. 5, 17 ss.

⁹ Per una prima, concisa ed istituzionale presentazione dei termini della questione, si può rimandare a: A. Monorchio e G.L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2018⁷, 469 ss.; M. Fratini, *Compendio di contabilità pubblica*, Roma, Neldiritto, 2017³, 486 ss.

potenziale espansivo, che emerge da svariati indici ordinamentali d'attualità¹⁰. Affermano infatti i Giudici di legittimità, con identico fraseggio nelle due ordinanze, ed echeggiando il loro tradizionale insegnamento sull'immediata precettività, in questo caso, del disposto costituzionale – pur ridimensionato, come si sa, dalla lettura dell'art. 103 fatta propria dalla Corte costituzionale – che “la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, materie che sono individuate dal concorso di due elementi: la natura pubblica dell'ente ed il carattere pubblico del danaro o del bene oggetto della gestione”. A mitigare la divergenza rispetto alla ricostruzione per cui è invece necessario, per radicare la giurisdizione nel foro contabile, un *terzo* elemento, dato dall'*interpositio legislatoris*¹¹, sovviene la successiva precisazione per cui “il secondo comma del citato art. 103, nel riservare alla Corte dei Conti le materie di contabilità pubblica, ha assunto di questa, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva cioè sia dei giudizi di conto che di responsabilità”.

Almeno due sono le peculiarità di questo passaggio (solo in apparenza molto lineare e a-problematico) che mette conto sottolineare:

(i) in primo luogo, gettando le premesse per la soluzione resa nel caso concreto, esso preannuncia un'idea ampia di “giudizio di conto”, che viene svolta in termini più precisi nel seguito delle ordinanze in commento, laddove essa, nel ragionamento dei Giudici di legittimità, trascolora evolutivamente in una nozione maggiormente aperta di “giudizi *sui conti*” (testualmente si afferma che “La giurisdizione contabile inizialmente costituita dai giudizi di conto ha quindi assunto progressivamente una portata più generale comprensiva dei giudizi sui conti e sulle responsabilità di gestione, sì da abbracciare tutte le controversie direttamente connesse alla materia contabile” <evidenza aggiunta ndr>). A sua volta, la (logicamente consequenziale) ricomprensione dei “giudizi *sui conti*” fra le controversie “direttamente connesse alla materia contabile” permette quindi di ricondurre alla giurisdizione della Corte dei Conti le fattispecie oggetto di regolamento preventivo, stante, nell'uno come nell'altro caso, “la pacifica qualifica di tesoreria comunale e la natura pubblica del denaro (dello stesso ente) gestito dalla predetta.”

(ii) in secondo luogo, dà – vien fatto di dire – per scontata la sussistenza dell'indice di pubblicità dell'ente, che evidentemente viene ravvisata come portato immediato della gestione del servizio di tesoreria, assumendo quindi un indice eminentemente sostanziale, *recte* funzionale. La ricostruzione della S.C. sembra, dunque, aprire uno spiraglio consistente verso la riconsiderazione di approdi che, nella stessa materia della delimitazione della giurisdizione del giudice contabile, sono invece parsi orientati (anche di recente) alla prioritaria attenzione soprattutto verso indici formali, a loro volta imprescindibilmente legati a soluzioni “olistiche” (rigorose, ma forse non del tutto attuali) sulla pubblicità come attributo che può predicarsi o negarsi solo sull'interesse di un soggetto (che, in altri termini, è privato o è pubblico, negandosi, per tal via, la prismaticità della nozione di ente pubblico che, invece, caratterizza come dato acquisito ormai da tempo molti settori ordinamentali, a partire dal generativo campo dell'evidenza pubblica).

Nei casi oggetto del presente discorso, la pubblicità dell'ente viene comunque in rilievo, in verità, come semplice considerazione preliminare: il passaggio non è ulteriormente sviluppato. Subito si passa all'affermazione sulla natura del rapporto controverso. Decisiva è, quindi, la disamina dei profili oggettivi. Le due ordinanze in commento impiegano, ancora una volta, i medesimi termini per affermare che la controversia è “strettamente attinente alla materia contabile” perché si fa valere

¹⁰ Si tratta, come noto, degli stessi indici che sollecitano la ricostruzione del ruolo della Corte dei Conti quale “custode degli equilibri di finanza pubblica allargata”, secondo gli spunti della più recente giurisprudenza costituzionale, fra cui non può non rimandarsi almeno a Corte cost., 19 aprile 2016, n. 107 (cui si deve il conio dell'espressione), in www.giurcost.org e www.federalismi.it; prime note di C. Buzzacchi, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; L. Mollica Poeta *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107/2016*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017.

¹¹ Come da note sentt. 30 dicembre 1987, n. 641 e 30 giugno 1988, n. 773, in www.giurcost.org

“l’inosservanza di una obbligazione inerente al rapporto di tesoreria, il cui adempimento è volto a realizzare la fase esecutiva e terminale del rapporto stesso”. E ciò sia nel caso si tratti dell’ “accertamento della responsabilità del tesoriere per debito di gestione”, “sul presupposto dell’obbligo del tesoriere di custodire le somme riscosse e di consegnare poi al comune il saldo attivo”¹², sia nel caso in cui il tema sia la “restituzione degli importi dovuti in relazione al rapporto di tesoreria intrattenuto con il Comune”, rispetto al quale diviene irrilevante il “presunto inadempimento contrattuale”, poiché la pretesa trova fondamento “in un più ampio rapporto concernente la contabilità dell’ente locale ed interessa il rapporto tra il tesoriere e l’ente locale”¹³. Il problema del provvedimento commissariale da un lato (ord. n. 33362/18), e quello della sussistenza di un rapporto negoziale dall’altro (ord. n. 1414/2019) divengono quindi recessivi rispetto all’accertamento degli “obblighi di tesoreria” e alla considerazione del “rapporto concernente la contabilità dell’ente locale”, se non altro nella fase “esecutiva e terminale” del rapporto stesso (per quanto la portata di questa espressione non venga, poi, completamente chiarita dalla S.C. nelle ordinanze in commento), profili che spettano alla cognizione della Corte dei Conti.

Si è già avuto modo di anticipare come questa conclusione di per sé rappresenti un esito significativo nel lavoro di progressiva, continua definizione dell’istituto della gestione di tesoreria. E non è, probabilmente, casuale la riaffermazione della centralità della giurisdizione contabile nella materia, in tempi in cui il rapporto di tesoreria dell’ente locale necessariamente si ritrova coinvolto in un processo di ri-pubblicizzazione, consonante rispetto a più vasti fenomeni che intersecano la ‘nuova’ contabilità pubblica dei livelli di governo territoriali.

Ma, come si è detto in precedenza, c’è forse un ulteriore sottotesto, che di necessità rimane ai margini delle ordinanze in analisi, ma che invita l’interprete a interrogarsi su profili di valenza sistematica. E’ il motivo della pubblicità dell’ente, che qui è vista come rifrazione funzionale, di volta in volta ravvisabile o meno a seconda dell’attività espletata, del contesto normativo settoriale di riferimento (e via elencando), e dei suoi riflessi in punto di giurisdizione. Si comprende come la gestione della tesoreria, legandosi al maneggio del denaro pubblico, possa rappresentare un elemento di guida ermeneutico suggestivo e, per la verità, difficilmente eludibile. Ma si è anche visto come, in realtà, la ricostruzione maggiormente corrente sulla natura del rapporto fra gestore ed ente anche di recente venga messa in discussione in dottrina. E si è pure visto che non vi è, nel ragionamento della S.C., una peculiarità – sotto questo aspetto – dei giudizi di conto rispetto ai giudizi di responsabilità, che sono anzi espressamente trattati in parallelo, come componenti essenziali della nozione di “materie di contabilità pubblica”. Non se ne possono trarre, quindi, argomenti per letture necessariamente limitative delle ricostruzioni operate dalla Cassazione.

Allora, e conclusivamente, non vi è neppure motivo per non chiedersi se la posizione della giurisprudenza di legittimità emergente dalle pronunce oggetto di questa breve presentazione non possa costituire uno spunto all’interno del vasto dibattito sul ripensamento della giurisdizione contabile sugli enti costituiti in forma societaria, ponendo con rinnovato vigore la questione di una ricerca di coerenza: in primo luogo fra singole soluzioni in punto di spettanza del potere di cognizione al medesimo giudice; ed in seconda, e più ampia, istanza, fra i (molti) ambiti ordinamentali in cui la dissolvenza – pienamente “pos-moderna”, per citare le parole di un Maestro¹⁴ – del concetto di ente pubblico è ormai dato acquisito e i (non così numerosi) altri, ancora attestati su posizioni forse meno in sintonia con i mutati tempi ed esigenze dell’attuale temperie giuridica.

¹² Cfr. ord. n. 33362/2018.

¹³ Cfr. ord. n. 1414/2019.

⁽¹⁴⁾ Si allude, ovviamente, a Paolo Grossi. Fra i molti suoi contributi in tema di pos-modernità giuridica (la grafia è tipica dell’Autore), ci si limita a menzionare il recente *Percorsi nel giuridico pos-moderno*, Napoli, ESI, 2017.