Un crimine contabile: le opere pubbliche incompiute

Una vera tabe della gestione del territorio, per quanto riguarda le opere pubbliche, è il dramma delle "incompiute": grandi opere, generalmente infrastrutturali, avviate sull'onda di aspettative-speranze ben programmate e assiduamente propagandate, che un bel dì d'improvviso si fermano e rimangono per anni a deturpare il paesaggio: spese enormi non solo inutili ma anche pesantemente dannose. Il caso più eclatante -ma purtroppo non unico- è l'Idrovia Padova-Venezia, che, incominciata nel 1963 proseguita per anni con imponenti manufatti (le chiuse per l'attraversamento del Brenta; le enormi pozze d'acqua stagnante che avrebbero dovuto diventare tratti d'idrovia; i ponti gettati su rigogliosi campi di mais), d'improvviso da anni abbandonata, con enormi spese a carico della Regione per la derattizzazione. Autentiche pubbliche follie, con scempio enorme di danaro pubblico! Sempre per l'Idrovia si parla di decine e decine di miliardi di vecchie lire.

La responsabilità di tanto scempio? Ben chiara e precisa: è *della Corte dei conti*!

Nel sistema della legge l'*incompiuta* non può in assoluto mai verificarsi. Un'opera pubblica regolarmente deliberata e di cui sia stata avviata la realizzazione potrà subire qualche ritardo legato a sopravvenienze non tempestivamente preventivate, ma non può mai ed in assoluto restare abbandonata per anni. Se lo resta, è solo per colpa di Amministratori poco seri, e, a monte, dell'omesso esercizio della funzione di controllo "sulla gestione del bilancio", che l'articolo 100 della Costituzione assegna, appunto, alla Corte dei conti. Il tutto con un meccanicismo ineludibile: nessuna fatalità, solo incoscienza di Amministratori-saltimbanco e latitanza del Giudice di conto!

A tal punto par d'obbligo qualche cenno agli articoli di materia.

Il nuovo codice

Il primo intervento legislativo in materia risale al 1862; fu ripetutamente rimaneggiato fino al recente *Codice della Giustizia contabile*, il D. L.vo n. 174 del 2016; qualcuno avrebbe preferito che fosse chiamata "giustizia erariale", in ossequio-richiamo del diritto romano che regolava con estrema severità l'uso della "sacra pubblica pecunia", conservata nel tempio-*Aerarium*; comunque si tratta di *Giustizia contabile*.

L'art. 137 del Codice s'intitola *Ambito del giudizio di conto* e dispone: "*La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge*". *Giudica*, non semplicemente *controlla*!

Se si pon mente al fatto che la decisione di realizzare un'opera pubblica (e potrà essere una legge, una delibera, una determina, un decreto, o cos'altro) deve contenere a pena di nullità la copertura della relativa spesa, si dovrà ritenere che il puntuale adempimento di quella previsione diventa assolvimento della precisa obbligazione assunta dall'Ente deliberante verso il Pubblico Erario (ch'è poi la cittadinanza, al cui servizio l'opera è destinata), sicché ogni anche minima violazione di quell'impegno di spesa diventa un *furto erariale*.

L'art. 137 toglie ogni alibi sull'interpretazione dell'art. 100 della Costituzione, che letteralmente assegna alla Corte dei conti il "controllo sulla gestione del bilancio *dello Stato*": la dizione non va

intesa come limitazione al solo bilancio dello Stato: invero, allora, nel 1948, il rigore della disciplina era limitato alla *gestione del bilancio dello Stato*, ma ora il codice la estende a tutti “*gli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni*”.

Ove la “copertura di bilancio” (tecnicamente si dice proprio così “copertura di bilancio”) sia dilazionato in più anni, la quota annua (la si potrebbe definire la “rata”, perché il pagamento dilazionato è un vero proprio “acquisto a rate” dell’opera) diventa un *debito verso l’Erario dell’Ente*. E la prima -primitiva!- operazione del controllo del bilancio è la verifica che esso preveda il pagamento di tutte le rate di debito pendenti.

Una funzione che la Costituzione ed ora il codice assegnano ad un giudice-giudice, il quale appunto deve solo *giudicare* la regolarità del bilancio; ch’esso preveda e copra tutti i debito dell’Ente.

Il processo contabile

Sarebbe superficiale e perfino puerile ridurre la funzione di controllo del bilancio alla mera verifica dell’elencazione delle voci; sarebbe un’operazione attuariale, non un controllo di gestione, affidato ad un *giudice* che ha dalla legge gli specifici compiti elencati all’art. 145 del codice.

Vi viene disposto che l’istruttoria sia affidata dal Presidente al “Giudice designato”, il quale (ultimo comma) conclude col “discarico contabile” se verifica che tutte le “poste” sono regolarmente contabilizzate e “coperte”; ove ciò non risulti il “Giudice designato” dovrà proporre alternativamente o la condanna del responsabile (l’agente contabile autore del bilancio) a pagare una sanzione, “ovvero la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo, ovvero gli altri provvedimenti interlocutori o definitivi che giudichi opportuni”. Ovviamente se quei provvedimenti non vengano tempestivamente assunto dall’Ente, vi provvederà la Corte con la sentenza prevista dall’art. 149. Ai fini che qui interessano risulta decisivo il disposto del terzo comma: “quando non pronuncia il discarico, il collegio liquida il debito dell’agente e *dispone, ove occorra, la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo*”. Ecco, quest’ultima ipotesi è il *clou* della presente trattazione: se viene omessa l’appostazione (si dice così con orribile dizione) della rata del pagamento della rata annuale dell’opera, *la Corte dispone che “la rettifica dei resti venga ripresa nel conto successivo”*. Come dire che l’attuazione dell’opera intrapresa prosegue secondo i tempi contrattuali sotto la copertura finanziaria assicurata (o ripristinata) dalla sentenza di conto della Corte, che provvede d’ufficio alla relativa appostazione “*nel conto successivo*”.

Trattandosi di controllo *del bilancio nel suo complesso*, qualora eventi imprevisti e/o evenienze imprevedibili sopraggiunte incidano sulla copertura della spesa dell’opera in corso di realizzazione, ogni risorsa dell’Ente dev’essere impiegata per ripristinare quella copertura, con assoluta preclusione di deliberare/avviare altre opere prima d’aver risolto il problema rappresentato dall’opera in corso, o ripristinandone la copertura della spesa o decidendo correttamente la sorte delle opere sin’allora realizzate.

È evidente che se l’istruttoria disposta dal Presidente della Corte ai sensi dell’art. 149 del Codice non dà sufficienti elementi per una positiva valutazione dell’abbandono dell’una iniziativa per inseguirne un’altra, la sentenza della Corte “liquida il debito dell’agente e dispone, ove occorra, la rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo”; come dire che può disporre che l’attuazione dell’opera intrapresa debba proseguire secondo i tempi contrattuali sotto l’originaria copertura ripristinata dalla Corte, con annullamento delle disposizioni che l’avevano evvertita. Questa è l’essenza del controllo della *gestione del bilancio*, che non si voglia ridurre a ragionieristica presa d’atto delle cifre ed al controllo dell’esattezza delle addizioni/sottrazioni.

Certo è -ed è punto di essenziale civiltà dell'ordinamento- che anche preso atto della "legittimità contabile" del mutamento dell'opera da realizzare, non si potrà prescindere dallo statuire sulla sorte delle opere fin'allora eseguite per l'attuazione della precedente scelta. L'abbandono puro e semplice del cantiere suona offesa al territorio e alla gente che l'abita; dove l'esercizio della pubblica funzione degrada a mero capriccio, calcolo politico (o di "bottega"), ch'è profondo oltraggio alla sacertà della *publica pecunia*.

È questa una funzione di controllo del giudice erariale di fondamentale importanza e del tutto trascurata, impegnata la nostra Magistratura erariale a rincorrere le questioni bagatellari del piccolo ammanco di cassa, trascurando i controlli sulla copertura di spesa delle grandi opere infrastrutturali e consentendo così veri scempi di enormi risorse pubbliche, in quest'Italia diventata la patria delle "incompiute".

L'"incompiuta" è un vero crimine amministrativo!

Ivone Cacciavillani