

Le “incompiute” nelle opere pubbliche: fisiologia e patologia del fenomeno

Sono ben frequenti nel panorama delle opere pubbliche i casi di iniziative anche di grande mole lasciate “incompiute” per cause le più varie, talune serie e complesse, talaltre meno nobili e talora addirittura corruttorie, come sarebbe abbandonare un’opera in corso di attuazione per avviarne un’altra procacciatrice di voti; il tutto utilizzando a’ fini esclusivamente formali lo stanziamento dell’opera abbandonata, che resta appunto “incompiuta”. Tutte presentano problemi assai complessi, sia per il degrado del territorio su cui insistono e per i disagi che non di rado comportano, sia per lo scempio di pubbliche risorse di cui sono dolorosa testimonianza.

Anticipando quanto risulterà dall’esposizione che segue, quand’anche la mancata protrazione/ultimazione dell’opera, a suo tempo deliberata e di cui sia stata iniziata l’attuazione, dipenda da una resipiscenza di merito, per cui non la si ritenga più rispondente a finalità di effettivo pubblico interesse attuale, dovrebbe sovvenire la ben precisa determinazione consequenziale di stabilire la sorte delle opere sin’allora realizzate. Un tanto per un minimo di correttezza e di rispetto per il territorio e per i cittadini che l’abitano, dovendosi tener ben presente il principio posto dall’art. 54.2 Cost., secondo cui “il cittadino, a cui sono affidate pubbliche funzioni, ha il dovere di adempierle con disciplina e onore”.

Qui il problema delle “incompiute” viene esaminato sotto il solo profilo dell’irregolarità contabile, senza minimamente accennare ai pur gravi problemi che la permanenza per anni o addirittura per decenni di rovine abbandonate al degrado più disarmante sia frutto di mala gestione delle pubbliche risorse, che impegna ben precise responsabilità per i pubblici Funzionari a cui sono ascrivibili: le *incompiute* sono la testimonianza viva del loro pessimo esercizio della relativa pubblica funzione.

I principi di materia

La chiave di volta del fenomeno sta nell’ultimo comma dell’art. 81 della Costituzione: “ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”. La disposizione è stata completata dalla L. cost. 1/2012, che ha sostituito il primo comma dell’art. 97 della stessa Costituzione: “Le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”, ed è stata ripresa e completata dal D. L.gs. 28.5.2010 n. 85, il cui II comma dell’art. 1 dispone che “gli enti territoriali, cui sono attribuiti i beni, sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale”. Sul piano propriamente giurisdizionale l’art. 7, comma VIII, della L. Cost. 5.6.2003 n. 131, reca la seguente disposizione: “le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati”.

Ne emerge chiaramente la centralità dell’istituto del bilancio nella disciplina della finanza pubblica ad ogni livello di operatività, donde la quanto meno stranezza che il sedicente *Codice della giustizia contabile* approvato col D. Lgs. 26 agosto 2016 n. 174, non faccia nemmeno fugace cenno al *bilancio* degli Enti Pubblici!

Bilancio e conto

Tutto il problema (ma si vedrà che in taluni casi diventa un vero e proprio dramma) delle “*incompiute*” sta nella netta distinzione dei due istituti: *bilancio e conto*.

Fermo che tutto “gira” attorno alla concezione istituzionale di *Aerarium*, quello che l’antico diritto romano definiva la *sacra publica pecunia*, il tesoro del popolo romano, che in epoca repubblicana era custodito in un tempio affidato ad un ceto pontificiale autonomo. Solo “*Imperatorum temporibus differebat aerarium a fisco; nam illud erat Reipublicae, hoc Principis*” (1). Per strano che possa apparire, tutto il dramma delle *incompiute* “gira” attorno all’antica distinzione dell’*Aerarium* dal *fisco*, dove il primo (*Aerarium*) regola il *come viene usata* la *publica pecunia*; il secondo (*fisco*), il *come viene spesa*; nozioni radicalmente diverse: la prima attiene al diritto del popolo sovrano all’uso oculato delle sue risorse; la seconda alla regolarità della loro gestione contabile.

La Costituzione ha affidato ad uno speciale organo della Giustizia tutta la materia “contabilità pubblica” (art. 103, II comma: “la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica”), in ciò innovando radicalmente (“*in nuce*” si potrebbe ben dire) l’impostazione sabauda (la prima legge istitutiva della Corte dei conti risale al 1862), che riguardava soltanto la regolarità contabile della gestione della *publica pecunia*, che allora era esclusivamente *del Re*, innovando radicalmente la stessa impostazione sistematica sabauda fondata sulla concezione “*regicentrica*”: l’art. 5 dello Statuto Albertino del 1848: “Al Re solo appartiene il potere esecutivo”): poiché la *publica pecunia* apparteneva al Re -fermo ovviamente che anche ogni decisione sul come usarla/spenderla apparteneva solo a Lui- giustamente egli si preoccupava solo che la *sua pecunia* fosse bene gestita, donde la “*giustizia solo contabile*”.

Ma col 1948 è veramente cambiato tutto: ora, che “la sovranità appartiene al Popolo”, anche la *publica pecunia* appartiene al Popolo e la sua gestione è un servizio reso *in primis* al Popolo. Da questa ben precisa impostazione ideologica discende la natura di funzione altamente giurisdizionale della Corte dei conti, che dovrebbe tenere luogo degli antichi *Pontifices* dell’*Aerarium* romano: verificare com’essa viene gestita sul piano delle scelte del suo uso e non limitarsi al solo controllo della sua spendita.

Anticipando quella che sarà la conclusione delle presenti considerazioni, emerge in tutta la sua tragica lacunosità l’intera impostazione del citato “*Codice della Giustizia Contabile*”, che, nella sua parte III (artt. 137-150), regola solo il “Giudizio sui conti”; come dire, il come venga spesa la *publica pecunia*, tralasciando affatto ogni indagine sul come vengono assunte ed attuate la scelte determinative del suo uso/impiego, fonte di ben precise obbligazioni sia di comportamento che di risultato a carico dei Pubblici Funzionari titolari delle relative funzioni.

La realizzazione dell’opera deliberata

Nel limitato ambito del presente intervento, che riguarda solo il regime giuridico di attuazione delle opere pubbliche, occorre rifarsi alle disposizioni costituzionali di materia, partendo proprio dal precetto-base posto dall’ultimo comma dell’art. 81 Cost.: “ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare e mezzi per farvi fronte”; disposizione che riguarda e “copre” ogni decisione, sia dello Stato con legge, che degli Enti Territoriali, con decisione dell’organo di autogoverno, comunque attinente alla realizzare di qualsiasi opera pubblica, con precisa attenzione al caso in cui il suo costo travalichi la disponibilità del bilancio dell’esercizio in corso, imponendo di dilazionarne il

pagamento in esercizi futuri.

Tutto questo comporta delle ben precise regole sulla formazione dei bilanci degli Enti che hanno deliberato la realizzazione di opere pubbliche a corrispettivo dilazionato oltre l'esercizio finanziario in corso, con particolare riguardo all'eventuale esercizio dello *jus poenitendi*, sia quanto alla prosecuzione della sua realizzazione (dalla decisione del cui abbandono nascono le "incompiute"), sia quanto alle modalità di assicurarne la copertura nei bilanci degli esercizi finanziari futuri.

Ovvio che -sempre nel limitato ambito del presente intervento- qui interessa solo la prima ipotesi, in ordine alla decisione di abbandonare l'opera in corso di realizzazione, da cui, appunto, nascono le "incompiute".

La gestione del bilancio

Tutta la problematica impegnata dall'esercizio dello *jus poenitendi* in ordine al completamento dell'opera deliberata e di cui sia stata deciso l'abbandono attiene alla corretta gestione del bilancio dell'Ente esecutore, che, ancorché del tutto ignorato dal citato *Codice della giustizia contabile*, disciplina la gestione della "contabilità pubblica" a cui si riferisce il II comma dell'art. 103 Cost., affidandone il controllo della "gestione" alla Corte dei conti. Da questa ben chiara impostazione ideologica discende la natura di funzione altamente giurisdizionale della Corte dei conti, purtroppo del tutto ignorata dal sullodato *Codice*.

La norma-base in proposito va ravvisata nella ben precisa formulazione dell'art. 81 della Costituzione: "*le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto*", sempre tenendo presente che le regole, in Costituzione riferite solo allo Stato, si applicano per quanto di ragione anche agli Enti Pubblici a cui sono state assegnate funzioni *allora* solo "dello Stato". Con una peculiarità che non è sfuggita ad un attento cultore della materia: quell'art. 81 tratta di *bilanci* al plurale, mentre tratta del *rendiconto* al singolare, attribuendo il plurale ad un *lapsus* incorso nella trascrizione del testo approntato dalla Sottocommissione Costituente nella redazione del testo definitivamente approvato. Resta comunque che il "*rendiconto consuntivo presentato dal Governo*" deve riportare e corrispondere ai vari bilanci (appunto *al plurale*); come dire "i singoli *stati di previsione* delle Amministrazioni centrali dello Stato, indicati nel gergo burocratico come *bilanci* (il bilancio della difesa, quello dell'istruzione, etc.)" (2).

Per l'attuazione/esecuzione del precetto costituzionale, la legge 5 agosto 1978 n. 468 ha dettato norme estremamente precise per redazione del bilancio del singolo "esercizio finanziario", che, per il II comma dell'art. 11, deve tra l'altro contenere "la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati" (lett. c).

Questo per il bilancio sia dello Stato che degli Enti pubblici territoriali, che, ai sensi dell'art. 114 Cost., novellato dalla L. Cost. 3/2001, sono diventati "elementi costitutivi della Repubblica".

Dalla disposizione si ricava una norma ben precisa: il rinvio ad altri successivi esercizi finanziari del pagamento del corrispettivo dell'opera pubblica deliberata e di cui sia iniziata l'attuazione crea una vera e propria obbligazione dell'Ente verso l'*Aerarium*, inteso come il diritto *del popolo* alla corretta gestione della sua *pecunia*: l'Ente deliberante contrae un debito *verso i cittadini*, che correlativamente acquistano un diritto di fruire di quell'opera pubblica, deliberata per sopperire ad una loro necessità/interesse. Ecco la precisa imposizione della legge, di ritmare nei successivi esercizi finanziari l'assolvimento di quella ben precisa obbligazione così contratta.

Questa è la specifica funzione giurisdizionale che la legge attuativa del precetto costituzionale (art. 103.2 Cost.) assegna alla Corte dei conti.

Il “decreto di discarico” del conto

Il “conto”, che sul piano sistematico coincide perfettamente col *rendiconto* dell’art. 81.1 Cost., ai sensi dell’art. 139.2 del *Codice*, dev’essere dall’Amministrazione depositato “presso la Sezione giurisdizionale territorialmente competente della Corte dei conti”; esso dev’essere stato redatto “*previa parificazione del conto*”: questa è la chiave dell’intero arcano giuridico in tema di “incompiute”!

Nella lingua italiana (*Dizionario De Mauro*) *perequare* significa “ripartire equamente, eliminando o riducendo progressivamente le disuguaglianze”, per cui *perequazione* significa “bilanciamento, equiparazione” tra fattori differenziati o comunque disomogenei.

S’è vero che la deliberazione del pagamento del costo dell’opera pubblica in futuri esercizi finanziari costituisce assunzione d’una vera obbligazione giuridica assunta dall’Ente deliberante verso suoi cittadini, il conto/*rendiconto* del singolo esercizio deve passare in rassegna ad una ad una le obbligazioni assunte dall’Amministrazione, descrivendone sia la sorte praticata nell’esercizio finanziario *de quo*, sia indicando “nell’apposita tabella, la quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, la cui quantificazione è rinviata” alle future determinazioni dell’Ente, ai sensi del sopra citato art. 11, c. 2, lett. **c**, della L. 468/1978 (3).

Nel caso che la previsione del pagamento del rateo prevista nel bilancio *de quo* per quella specifica imputazione o “voce di spesa” non sia stata di fatto adempiuta -quale che ne sia stata la causa. ivi evidentemente compresa la respiscenza dell’Ente in ordine alla prosecuzione dell’esecuzione dell’opera così finanziata (*ecco l’incompiuta*)- si dovrebbe avere una “casella vuota” (una previsione di pagamento non adempiuta), che, per l’art. 140 del *Codice contabile*, non potrebbe non essere rilevata dal “giudice designato quale relatore dal Presidente” e dal Procuratore Regionale, salvo ovviamente che nel conto/*rendiconto* la “voce di spesa” corrispondente al rateo del pagamento previsto “nell’apposita tabella” di cui al citato art. 11, c. 2, lett. **d**, della L. 468/1978 non sia stata riportata. Sempre sul piano processuale l’art. 141 del *Codice contabile* impone specificamente al Procuratore Regionale la contestazione dell’omissione con tutte le conseguenze previste dagli articoli da 142 a 145 del *Codice*, con preclusione assoluta della Corte di rilasciare il “decreto di discarico” del conto ai sensi dell’art. 146 dello stesso *Codice*.

Né si potrebbe invocare la magnitudine del conto, specie delle Amministrazioni più grandi, per sminuire la responsabilità del “giudice designato quale relatore dal Presidente” e del Procuratore Regionale di cui all’art. 140, perché il suo stesso secondo comma espressamente prevede che “il conto può essere compilato e depositato anche mediante modalità telematiche”.

È pertanto evidente che la pura e semplice omissione di ogni riferimento alla “posta di bilancio” relativa all’opera pubblica che l’Amministrazione abbia deciso di abbandonare (*l’incompiuta*) integra, a carico dell’agente contabile autore del conto/*rendiconto*, il delitto di falso per omissione, che non può andare esente da sanzione anche penale a carico di chi spetti; non esclusa la responsabilità quanto meno disciplinare del Giudice relatore e del Procuratore Regionale, per non aver rilevato la grave irregolarità dell’aver omesso la copertura in bilancio del rateo indicato nell’art. 11.2/c della L. 468.

Lo jus poenitendi

A di là dei casi patologici di vero e proprio sviamento di potere -tipico il caso della finalità elettoralistica dell'opera nuova come strumento captatorio di voti- possono ben sopraggiungere, ad opera regolarmente deliberata ed iniziata, circostanze ed eventi che possono oggettivamente rendere non più conforme al pubblico generale interesse -o addirittura oggettivamente precludere la stessa possibilità di- completare l'opera magari ben avanti nella realizzazione: donde la necessità d'interrompere i lavori, creando giocoforza un'*incompiuta*. Il caso può creare problemi di grande complessità e rilevanza, al punto da incidere profondamente sullo stesso sistema della Giustizia Erariale, che a tal punto non può certo più definirsi solo "contabile", venendo ad incidere sullo stesso assetto istituzionale della funzione pubblica.

Per rendersene adeguatamente conto pare opportuno soffermarsi, sia pure per sommi capi, su una fattispecie ancora in corso d'evoluzione. L'Idrovia Padova-Venezia: un'opera ben definibile gigantesca, inserita in un paesaggio straordinariamente ricco di storia e di altissimo valore paesaggistico e pregio artistico, coinvolgente quindi una nutrita serie di funzioni pubbliche, variamente interessate/coinvolute nella vicenda.

Era sentita la necessità di creare una "linea d'acqua" diretta, che mettesse in comunicazione commerciale il Porto di Venezia, già allora assediato dai problemi di sempre, col nuovo Porto di Padova, che con la nuova "Zona industriale", nel *boom* del primo dopoguerra, prometteva di diventare un importante polo produttivo.

Venne così approvato il progetto d'un nuovo canale, per la cui realizzazione nel **1965** venne costituito un Consorzio tra i Comuni e le Province di Padova e di Venezia, riconosciuto con DPR 244/1966 e dichiarato Ente Pubblico con DPR 643/1978, ai sensi della L. 70/1975, con l'aggiunta dalla funzione di canale scolmatore per l'eventuale emergenza idraulica della Città di Padova.

La realizzazione iniziò tosto e venne proseguita alacramente con vari finanziamenti statali per complessivi 35,38 miliardi di lire. Se non che, nei primi anni ottanta del secolo scorso, a seguito del diffondersi del "container" per il trasporto via mare delle merci "minute", venne meno l'interesse commerciale all'Idrovia i cui lavori vennero consequenzialmente sospesi il 31.7.**1985** e mai più dopo d'allora ripresi. Risultando eseguiti dei tratti isolati di canale per complessivi undici chilometri, con 4 cavalcavia giganti con relativi "ponti sul mais", oltre a varie opere idrauliche.

Nel frattempo la vicenda burocratica fece il suo corso: la L. statale 380/1990 ha stabilito che "la realizzazione del sistema idroviario padano - veneto è dichiarato di *preminente interesse nazionale*"; mentre con legge n. 16/2000 la Repubblica ha aderito all'Accordo europeo sulle grandi vie navigabili", assegnando alla Idrovia Padova - Venezia il n. E 91-03.

Sciolto il Consorzio, la Regione assunse la relativa funzione. Solo peraltro con decreto del 2015, dopo trent'anni di sospensione dei lavori -quando i tratti di canale realizzati erano diventati enormi "pozzanghere" di acqua stagnante ricettacolo di pantegane, nutrie e zanzare giganti- la Regione ha deliberato d'indire il concorso per il "progetto preliminare per il completamento della Idrovia", della quale, venuta meno l'originaria funzione "commerciale", restavano le altre, tra cui primeggiava la funzione idraulica di "canale scolmatore" delle grandi piogge dell'entroterra.

In contemporanea con la riesumazione regionale, anche "la gente del posto", stanca dell'assedio dei parassiti, decise di rivendicare il diritto ad un'esistenza appena dignitosa e memore dei 35 e passa miliardi di vecchie lire spese dal pubblico Erario per quell'opera così abbandonata, vide come unica soluzione il ricorso alla giurisdizione erariale invocando l'applicazione dell'art. 172, lett. **d**) del *Codice*: "la Corte dei conti giudica altri ricorsi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque

nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessate anche persone o enti diversi dallo Stato”.

Invero, posto che quella “struttura idroviaria” forma oggetto di precisi impegni internazionali assunti dalla Repubblica con le citate due leggi del 1990 e 2000, la Regione, dopo trent’anni di totale latitanza, non ha saputo andar oltre al bando del concorso per un progetto del “completamento dell’Idrovia”, senza prendere posizione sulla funzione che dovrebbe svolgere, di navigazione fluviale o solo di canale scolmatore e, a distanza di cinque anni dal bando, nessuna decisione di merito risulta assunta. Appare evidente che, pure spettando al Comune la tutela dell’igiene e della salubrità dell’ambiente, nel “caso Idrovia” e nella situazione venutasi a creare d’ormai semisecolare “stallo funzionale” dell’originario progetto, ogni intervento comunale sulla situazione igienico-sanitaria dei canali-pozzanghera sarebbe giuridicamente impossibile, prima che sia assunta la decisione di merito sulla sorte definitiva dell’opera. Legata -quella decisione- anche alla revisione degli impegni assunti dalla Repubblica con le citate leggi del 1990/2000.

Un’*empasse* che per via politica -con i tempi che corrono- appare insolubile, donde la necessità dell’intervento giurisdizionale, che non potrà che avere ad oggetto di stabilire le conseguenze attuali della spendita dei 35 miliardi di oltre mezzo secolo fa, le cui nefaste conseguenze continuano avvelenare la vita delle popolazioni rivierasche dei canali-pozzanghera, coordinando e conciliando l’esercizio delle varie funzioni concorrenti, pur tra loro incompatibili. Il tutto “partendo” -*alias* ponendosi come principale preoccupazione- le assicurare condizioni di sopravvivenza alle popolazioni rivierasche, agendo sulle conseguenze di quell’uso della finanza pubblica.

Ovvio che il giudizio erariale dovrà svolgersi in attento contraddittorio, oltre che dei ricorrenti danneggiati, anche di tutte le Amministrazioni titolari di funzioni comunque afferenti allo specifico *thema decidendum*, per stabilire il definitivo “da farsi” così *ab antiquo* interrotto, da cui derivi uno *status* per garantire la normale residenzialità delle popolazioni rivierasche. Quello che sul piano pubblicistico è ristabilimento della legalità erariale, sul piano civilistico è cassazione del grave danno sin qui sofferto per il malo operare della “mano pubblica”.

Pacifico che si tratta di controversia di natura *erariale*, relativa alla correttezza dell’uso della finanza pubblica, l’*aerarium del popolo* come sopra definito.

Un contenzioso “nuovo”, che non po’ non far seguito ad ogni “incompiuta” significativamente incidente sull’assetto generale del territorio.

Ivone Cacciavillani

Note

1) Descrizione del regime in *Lexicon totius latinitatis*, di **Facciolati-Forcellini**, alla voce *Aerarium*, Patavii, Typis Seminarii, 1865, vo. I, pag. 128.

2) È quanto espone **A. Barettoni Arleri**, in Aa. Vv., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1987, voce *Bilanci pubblici*, t. II, pp. 329-358, qui pag. 333; nello stesso senso, dello stesso Autore, va segnalato dalla stessa opera (vol. IV, pp. 31-36, qui pag. 33), voce *Conti pubblici*: “per il primo ambito (art. 25 L. 468 del 1978) il settore pubblico è rappresentato dai Comuni, dalle Province, dalle relative agenzie, dagli enti compresi nel settore pubblico allargato e così qualificato dalla tabella A allegata alla legge, dalle aziende autonome dello stato, dagli enti portuali e dagli enti indicati dai decreti del Presidente del Consiglio succedutisi nel tempo. La normalizzazione ha

comportato per essi l'adeguamento della contabilità e dei loro bilanci in termini di competenza e di cassa al sistema statale").

3) Un tanto viene previsto per il "rendiconto generale dello Stato", che, per quanto sopra esposto, si applica a tutte le contabilità degli Enti territoriali componenti della Repubblica; in tal senso pacifica la dottrina; per tutti, **F. Zaccaria**, in **Aa. Vv.**, *Nuovissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968, vol. XV, voce *Rendiconto generale dello Stato*, pp. 423-432, qui pag. 425: "è di tutta evidenza che il Governo è tenuto non soltanto ad osservare le legge di bilancio, ma anche dar conto di questa osservanza, e dei risultati di tutta la sua attività, alle Camere attraverso il consuntivo, che dimostra appunto come l'Esecutivo abbia operato nei limiti assegnatigli dal Parlamento. Il consuntivo, perciò, riespone le somme autorizzate con la legge di bilancio e le pone a confronto con gli accertamenti delle entrate e con gli impegni delle spese in modo da mettere in evidenza le differenze. E questo raffronto, tra le autorizzazioni e le esecuzioni, viene compiuto nella prima parte del rendiconto che si intitola "Consuntivo del bilancio".