

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO CORTE DEI CONTI
ORDINE AVVOCATI FIRENZE - AVV. SALVATORE PARATORE

(28 FEBBRAIO 2019)

*** * ***

Signor Presidente, Signor Procuratore Regionale, Signori Magistrati, Autorità civili, militari e religiose, porto in questa prestigiosa sede il saluto del Presidente del Consiglio dell'**Ordine degli Avvocati** di Firenze e di tutti i suoi componenti, ringraziando per l'invito a prendere la parola in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Con vivo piacere e soddisfazione riporto un **giudizio altamente positivo** sulla **leale e proficua collaborazione** che da sempre caratterizza i rapporti dell'Avvocatura e della Corte dei Conti che, in tutte le sue componenti, si dedica con professionalità, trasparenza e quotidiano impegno al fine di erogare un elevato servizio alla comunità a cui tutti noi apparteniamo.

Lasciatemi formulare un **ringraziamento** particolare, a nome dell'Avvocatura, alle forze dell'ordine: alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato ed alle altre forze di polizia, che con alta professionalità e costante lealtà contribuiscono al corretto dispiegarsi del servizio di giustizia.

L'introduzione nel 2016 del nuovo **Codice di giustizia contabile**, seppur ancora in fase di rodaggio, ha contribuito a migliorare sensibilmente l'erogazione del servizio della giustizia contabile, avendo conformato il processo alle istanze costituzionali ed essendo intervenuto sul diritto di difesa, sul principio del contraddittorio, sulla parità delle parti nel processo, sul giusto processo oltre che sulla sua ragionevole durata, sanando così una serie di criticità precedentemente segnalate anche in queste sedi.

Va letto, in particolare, con assoluto favore il recepimento, nel nuovo codice, dei **principi** di effettività e di concentrazione, regolati dagli artt. 2 e 3, laddove si afferma che la giurisdizione contabile assicura tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo, mediante la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti. Così come, l'Avvocatura, che oggi ho l'onore di rappresentare, plaude all'affermazione del principio della parità delle parti e del contraddittorio espressamente tutelati dall'art. 4 del codice, in piena sintonia e concordia con il giusto processo disciplinato dall'art. 111, primo comma della Costituzione.

Ebbene, tale equilibrata impostazione si rileva tanto più utile quanto maggiormente si estende l'ambito della **giurisdizione** della Corte dei Conti che, come recentemente ribadito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le Sentenze n. 18991/2017 e n. 21297/2017, sotto il profilo della responsabilità, copre fra altro, tutte le fattispecie in cui è riscontrabile l'utilizzo di fondi pubblici, quale che sia la natura del soggetto che ne abbia la disponibilità, pubblica o privata.

La Corte dei Conti entra così in diretta relazione con i soggetti privati che ricevono sovvenzioni dalla Pubblica Amministrazione, ovvero laddove **interessi privati e pubblici si saldano nel perseguimento di interessi di valenza costituzionale**: il lavoro e l'iniziativa privata, sopra e prima di altri.

Purtroppo la **superfetazione giuridica** ed il mancato coordinamento fra le fonti di diritto rende spesso l'ambito regolatorio dell'erogazione di risorse pubbliche incerto, frammentario e talvolta contraddittorio.

Il fenomeno dell'**incertezza normativa** affligge spesso il funzionario pubblico che, per evitare di incorrere in responsabilità contabili, preferisce astenersi dal compiere atti oggettivamente utili ai cittadini. La c.d. **inerzia difensiva precauzionale** è difatti un'altra grave conseguenza derivante dalla mancanza di chiarezza, dalla mancanza di serenità in chi deve applicare le norme, e crea un doloroso solco fra l'Amministrazione Pubblica, attenta a non incorrere in errore, ed i Cittadini, in attesa di ricevere aiuto e supporto per rispondere alle proprie necessità.

Per quanto nelle nostre possibilità, dobbiamo fare di tutto affinché la pubblica amministrazione, senza eccessivo timore, possa agire nel solco del principio costituzionale di buon andamento senza essere indotta all'**immobilismo**, al non fare, al rimandare, perché anche l'inerzia può generare danni erariali, spesso meno evidenti ma non per questo meno gravi dell'errore. Chiunque opera può commettere errori ma non tutti gli errori devono necessariamente condurre a responsabilità, bensì solo, come insegna questa Corte, quelli derivanti da dolo o da colpa grave. Purtroppo, la complessità normativa, appena ricordata, non sempre consente di individuare agevolmente i confini della colpa.

Anche il privato, talvolta, preferisce **non accedere ad opportunità** gestite dal pubblico per non sottostare ad eccessivi quanto costosi procedimenti altamente burocratizzati e non soggiacere a responsabilità i cui perimetri sono estremamente labili, talvolta indefiniti.

La proliferazione normativa, purtroppo, non è certo fenomeno nuovo. **Tacito**, negli "Annales", si lamentava difatti dell'eccesso di leggi che collegava, anche all'epoca, alla necessità di evitare episodi corruttivi. *Corruptissima re publica plurimae leges*, ossia "molte sono le leggi là dove lo Stato è corrotto" andava affermando e forse anche questa è una delle ragioni che giustifica l'attuale ipertrofia regolatoria che affligge oggi ampi spazi del nostro ordinamento.

Ovviamente la soluzione al problema causato dall'abnorme e scoordinata produzione legislativa non è nelle competenze della Corte dei Conti così come dell'Avvocatura, anche se noi, insieme, quali attori di giustizia, possiamo, o forse meglio, dobbiamo massimizzare lo **sforzo interpretativo** che, laddove coincidente e costante nel tempo, può ridurre l'incertezza applicativa e con essa limitare gli abusi e favorire il corretto ed ampio utilizzo delle risorse pubbliche.

Se l'incerta responsabilità contabile, derivante dalla mancanza di chiarezza normativa, riduce ed altera il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, altrettanto risultato è ottenuto dalla proliferazione di **controlli** a cui, in maniere poco coordinata e spesso in modo inefficiente, sono sottoposte le iniziative imprenditoriali pubbliche.

Se è pur vero che la eterogeneità delle forme giuridiche attraverso le quali la pubblica amministrazione opera nel mondo privato ovvero in sinergia con esso, sono di numero così elevato da rendere complesso il sistema dei controlli, e se è altrettanto certo che la pubblica amministrazione deve assicurarsi **efficienti e penetranti poteri di controllo**, come ci hanno insegnato le SS.UU con la Sentenza n. 27092 del 22/12/2009, deve essere ugualmente chiaro che l'eccesso di controlli crea appesantimenti e lentezze che rischiano di limitare, se non di fare fallire, l'iniziativa stessa.

Il Legislatore, al posto di dedicarsi alla **razionalizzazione del sistema** ed alla sua trasparenza, pare indugiare sull'aumento dei controlli che si sovrappongono l'uno sull'altro, facendoli proliferare oltre ogni ragionevolezza.

Pensiamo alle società per azioni di natura pubblica che già dotate, per obbligo di legge, di organi di gestione, organi di controllo e di revisione, sono soggetti ad ulteriori controlli esterni che spesso non sono che semplici **uplicazioni**.

Altre volte, al contrario, il Legislatore estende agli organi societari compiti di controllo che esulano dalla sfera delle loro ordinarie **conoscenze tecniche**, costringendo gli operatori a giacere nell'area del dubbio.

Rimanendo sul tema dell'influenza dell'operato della Corte dei Conti sull'economia, non si può tacere la tutela della **concorrenza**, architrave dell'economia di mercato, che deriva dall'obbligo di adottare, da parte di enti e società pubbliche, procedure di evidenza pubblica. Difatti, tali modalità trasparenti di approvvigionamento di beni e servizi, da un lato tutelano l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa, dall'altra, quando correttamente applicate, favoriscono una concorrenza libera e trasparente.

Non possiamo dimenticare, che l'anno giudiziario si apre oggi in un **contesto economico e sociale complesso ed incerto**, di non facile lettura, in cui, a fronte di molteplici incognite, poche sono le certezze. Le risorse pubbliche sono per larga parte già impegnate, non vi sono sufficienti ricchezze da destinare agli investimenti, l'economia sembra rallentare e con essa l'equilibrio dei conti pubblici viene messo sotto pressione. Le voci di nuove imposte e tasse si vanno rincorrendo.

E' il caso, anche in questa sede, di ricordare che le risorse pubbliche, per la quasi totalità, sono acquisite per il tramite di un rilevante e pervasivo **prelievo fiscale** che grava direttamente sui contribuenti.

Il cittadino-contribuente, quindi, da un lato versa i tributi richiesti nella misura necessaria alle esigenze pubbliche potendo contare, come principale baluardo di civiltà giuridica e di tutela del proprio tenore di vita, sul principio costituzionale della "**capacità contributiva**" dettato dall'art. 53.

Mentre il cittadino-fruitor di servizi pubblici può contare su un utilizzo delle risorse secondo principi di legalità, di **buon andamento dell'azione amministrativa** oltre che nel rispetto della tutela degli equilibri di finanza pubblica che la nostra Carta Costituzione pone sotto il Controllo (art. 100) e la Giurisdizione (art. 103) della Corte dei Conti.

In tale vitale connessione, fra pubblico e privato, s'incardina quindi il ruolo essenziale svolto dalla Corte dei Conti, quale **cerniera** di chiusura e pernio inossidabile su cui poggia il sistema economico fondato, fra altro,

sull'utilizzo rigoroso ed efficace dei fondi pubblici nonché sull'appropriata e trasparente azione amministrativa al cui controllo si dedica con ammirevole dedizione la Corte sin dal 1862, allorchè fu istituita con la legge n. 800, nell'allora Regno d'Italia.

Traendo forza dalla storia e traguardando il futuro mi domando se non sia possibile istituzionalizzare una forma di collaborazione che porti avvocati, giudici, pubblici ministeri e forze dell'ordine a testimoniare, insieme, nelle **scuole** l'importanza della legalità, del rispetto delle regole, dei doveri prima ancora che dei diritti degli individui, in mancanza dei quali nessuna comunità può convivere pacificamente.

Ebbene, nonostante qualche difficoltà, il nostro Paese è ancora oggi in cammino ed è tale anche perché nella pubblica amministrazione vi sono molti più **leali servitori dell'interesse pubblico** che opportunisti approfittatori ed è con questa convinzione e con l'auspicio che l'attuale proficua collaborazione fra Corte dei Conti ed Avvocatura, con reciproco e solido affidamento, possa continuare anche nei prossimi anni, che formulo i migliori auguri per l'apertura dell'anno giudiziario.

Buon lavoro a tutti.

Avv. Salvatore Paratore