ISSN 0393-5604



Il â??Trattato di contabilitÃ e finanza pubblicaâ?• di Pelino Santoro

Descrizione

di Salvatore Sfrecola

Dopo il â??Trattato di contabilitÃ pubblicaâ?• di Salvatore Buscema, in cinque volumi, inevitabilmente consumato dal tempo, tranne che nei princÃ¬pi fondamentali, e dalla evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale, si sentiva il bisogno di una trattazione sistematica della materia, sempre piÃ¹ complessa e articolata in una pluralitÃ di fonti. Vi provvede ora Pelino Santoro, Presidente onorario della Corte dei conti, una lunga esperienza nel controllo e nella giurisdizione contabile, docente universitario, autore di una preziosa manualistica sulla quale si sono formati magistrati contabili, avvocati, funzionari delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici, che vi hanno sempre trovato indicazioni preziose e aggiornate, a mano a mano che la legislazione sulla gestione dei bilanci si andava rinnovando sia per lo Stato che per gli enti.

Il Trattato di Pelino Santoro (Giappichelli, Torino 2024, pp. 1741, â?¬ 150,00) vuole essere, dunque, una risposta scientificamente adeguata e operativamente preziosa allâ??esigenza di avere della contabilitÃ pubblica una effettiva rappresentazione trattandosi di una materia di quelle â?? scrive lâ??Autore in apertura della Introduzione â?? â??la cui disciplina non finisce mai perchÃ© costretta ad adattarsi alla storia dei tempi e allâ??incalzare di avvenimenti storici, prevedibili o meno, nel tentativo di apprestare i rimedi necessari, con compromessi idonei a salvaguardare il consenso. La contabilitÃ pubblica, infatti, rappresenta lâ??ordinamento vitale del paese che regola gli aspetti finanziari della convivenza sociale della collettivitÃ â?•.

CosÃ¬ delineato per somme linee il ruolo della contabilitÃ pubblica, va richiamato quanto scrive il Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino, nella Presentazione del volume. La contabilitÃ pubblica costituisce â??un paradigma di buona amministrazioneâ?•, prezioso per i cittadini, perchÃ© â??lâ??applicazione dellâ??insieme di regole e principi generali che la qualificano, infatti, fa sÃ¬ che la forza dei numeri, nel dare evidenza alle scelte politiche, consente ai cittadini di avere piena cognizione dellâ??uso che viene fatto del denaro pubblico, divenendo lo strumento privilegiato per la verifica rigorosa non solo della sana gestione finanziaria e della corretta destinazione delle risorse al soddisfacimento delle occorrenze pubbliche, ma anche della legalitÃ dellâ??azione amministrativa, nel rispetto delle norme nazionali e di quelle sovranazionaliâ?•.

La gestione del pubblico denaro che, dobbiamo sempre ricordarlo, proviene dal prelievo fiscale a carico dei cittadini e delle imprese, Ã¨ funzionale al perseguimento delle finalitÃ , che lâ??autoritÃ pubblica manifesta essenzialmente in sede elettorale, di soddisfare esigenze primarie, le c.d. â??politiche pubblicheâ?•, della societÃ , la sicurezza interna e lâ??ordine pubblico, la difesa verso lâ??esterno, la giustizia, lâ??istruzione, la previdenza e lâ??assistenza, e richiede che siano perseguite nel rispetto della legge e dei princÃ¬pi di efficienza, efficacia ed economicitÃ .

La contabilitÃ pubblica Ã¨ dunque, al di lÃ della tecnica di gestione delle risorse finanziarie e patrimoniali, una â??scienza al servizio della comunitÃ â?•, come sottolinea il Presidente Carlino, diretta ad assicurare, attraverso princÃ¬pi e regole, il soddisfacimento dei vari interessi della comunitÃ per migliorarne le condizioni di convivenza. La contabilitÃ pubblica, quindi, come il motore che fa funzionare la macchina finanziaria e patrimoniale pubblica, esige una conoscenza approfondita per chiunque operi allâ??interno degli apparati pubblici, soggetto a controlli e tenuto a rispondere di eventuali errori che, per la loro gravitÃ , meritino di attivare una responsabilitÃ di natura risarcitoria tendenzialmente diretta a ripristinare i valori perduti.

Non a caso, infatti, La Corte costituzionale ha richiamato piÃ¹ volte importanti princÃ¬pi in materia di finanza pubblica, come quello del bilancio â??bene pubblicoâ?•. Dâ??altra parte, la disciplina della gestione delle risorse pubbliche accompagna da sempre lâ??evoluzione degli ordinamenti statali e si inserisce nel rapporto fra il cittadino, che corrisponde il dovuto allâ??autoritÃ pubblica per la realizzazione di finalitÃ di interesse comune, e la stessa autoritÃ che al cittadino deve rendere conto di come ha gestito il denaro pubblico. Si deve risalire molto indietro nel tempo in quanto le regole del bilancio sono coeve alla organizzazione e al funzionamento degli ordinamenti generali giÃ prima che li chiamassimo stati. Tappa fondamentale la famosa *Magna Charta Libertatum* che nel 1215 ha stabilito una volta per tutte che lâ??autoritÃ pubblica provvede al prelievo fiscale perchÃ© autorizzata dai cittadini-contribuenti attraverso il voto delle istituzioni rappresentative, la Camera dei Comuni del Regno dâ??Inghilterra, alla quale il sovrano deve rendere conto di come le risorse prelevate attraverso i tributi sono state impiegate. Questo sistema di regole di natura costituzionale prevede un organo tecnico, assolutamente indipendente, e, pertanto, nel nostro ordinamento una magistratura alla quale affidare, come ebbe a dire al Parlamento subalpino il Conte di Cavour, allora Presidente del Consiglio del Regno di Sardegna, in occasione della riforma della legge di contabilitÃ , il controllo preventivo e successivo. Quellâ??organo, nel nostro ordinamento come in molti altri ordinamenti, con espressioni similari, Ã¨ la Corte dei conti che ne riferisce al Parlamento, del quale, pertanto, Ã¨ stata definita *longa manus*.

A tutte queste regole Pelino Santoro dedica, con la passione e la competenza straordinaria di chi le ha applicate e ha insegnato ad applicarle, lâ??esposizione della contabilitÃ , dei princÃ¬pi e dei meccanismi propri delle funzioni di gestione concreta del denaro e dei patrimoni e le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti che, come ricorda Guido Carlino, Ã¨ istituita â??a presidio dellâ??interesse finanziario pubblicoâ?•.

Caratteristica delle opere che fin qui ci ha fornito Pelino Santoro e, a maggior ragione, dellâ??attuale Trattato lâ??estrema chiarezza della esposizione con puntuali riferimenti dottrinali e giurisprudenziali allâ??evoluzione della normativa in materia di contabilitÃ pubblica che Ã¨ stata, come tanti altri aspetti della normativa statale e locale, influenzata dallâ??appartenenza dellâ??Italia allâ??Unione Europea ed anche dalle regole internazionali contabili che sono espressione delle indicazioni fornite dallâ??INTOSAI, *The International Organisation of Supreme Audit Institutions*, lâ??organizzazione internazionale che riunisce le istituzioni superiori di controllo dei vari stati, che ha elaborato una serie di

standard internazionali per le istituzioni aderenti (gli *International Standards of Supreme Audit Institutions* â?? ISSAI).

Ho sempre rilevato nelle opere di Santoro una straordinaria capacitÃ di trasmettere al lettore la propria cultura giuridica irrobustita da una lunga esperienza professionale, anche a quello che si avvicina per la prima volta alla contabilitÃ pubblica con un poâ?? di quella prevenzione che, sulle prime, hanno spesso i giuristi che pensano che la disciplina dei conti pubblici sia una tecnica di numeri senza considerare che le regole applicate nel rispetto di princÃ¬pi di ordine costituzionale sono giuridiche e riferite al â??quadro comunitario che intende assecondare il passaggio da una direttrice di rigorosa austeritÃ a una crescita alimentata da risorse suppletive, con licenza di derogare alle regole auree del debito e sulla spesa (c.d. clausola di salvaguardia) per â??eventi eccezionaliâ?• con la prospettiva di un obiettivo di medio termine concordato a livello comunitarioâ?•.

Devo dire che, anche nella mia lunga esperienza di magistrato della Corte dei conti, applicato sia al controllo che alla giurisdizione nella funzione requirente e in quella giudicante, anche quale presidente di collegio, ho sempre trovato occasioni di proficua riflessione leggendo e spesso rileggendo le pagine di Pelino Santoro, proprio per la sua straordinaria capacitÃ di chiarire e precisare anche quando la molteplicitÃ delle pronunce di controllo e giurisdizionali e la varietÃ delle indicazioni dottrinali potevano far dubitare della regola da applicare al caso concreto.

Il testo tratta in specifici capitoli, oltre che della natura e delle regole fondamentali della contabilitÃ pubblica, anche dellâ??impatto â??dei nuovi princÃ¬pi costituzionali e le ricadute sugli spazi di autonomia locale (c.d. federalismo), in un sistema che pone al centro i principi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica e di sussidiarietÃ e leale collaborazione, mediante la trasposizione nazionale dei princÃ¬pi di equilibrio, con lâ??obiettivo della stabilitÃ finanziaria e il consolidamento dello Stato di dirittoâ?•, come precisa lâ??Autore. Seguono le regole della gestione della finanza pubblica a livello nazionale e territoriale ripartite nelle varie fasi della spesa e dellâ??entrata, dei residui, della tesoreria, nellâ??ottica di un nuovo sistema di contabilitÃ finanziaria potenziata, integrato con una contabilitÃ economico-patrimoniale e raccordata con le rilevazioni di contabilitÃ nazionale per la misurazione statistica della situazione economica complessiva del Paese secondo il sistema europeo dei conti pubblici.

Una speciale attenzione Santoro riserva alla rendicontazione e ai conti economici, alla gestione del patrimonio e dei contratti, alle concessioni, alla gestione dei servizi pubblici e ai controlli, analizzati nei vari possibili aspetti, compreso il controllo concomitante, e articolati separatamente per lâ??amministrazione dello Stato e degli enti territoriali.

Tradizionale Ã¨ lâ??attenzione che Santoro riserva alla materia contrattuale, che impegna risorse pubbliche sempre piÃ¹ rilevanti, raccordata con i princÃ¬pi contabili di base, considerato che il nuovo Codice dei contratti, del 2023, ponendo al centro il principio del risultato sembra rappresentare, come osserva lâ??A., un ritorno allâ??antico riproponendo il principio cardine della contabilitÃ di Stato che ha sempre considerato la procedura di evidenza pubblica come uno strumento concorrenziale per la scelta del â??giusto contraenteâ?•, quale miglior contraente al minor prezzo possibile, in una prospettiva della concorrenza come mezzo e non come fine. Quindi nel rispetto di un principio fondamentale dei Trattati dellâ??Unione Europea che vedono nella concorrenza una regola fondamentale per lâ??esercizio pubblico di funzioni di interesse generale.

Passo dopo passo con la chiarezza tradizionale, della quale ho giÃ detto, Santoro adotta il sistema delle tesi e degli argomenti che ne hanno fatto diventare lâ??opera un â??Trattato sistematicoâ?•, che procedendo da definizioni e princÃ¬pi fondamentali facilita lâ??approccio alle tematiche contabili, rese complesse dalla piÃ¹ recente normativa, tra lâ??altro dispersa tra testi di vario contenuto, come strumento di lavoro fondamentale per gli operatori delle amministrazioni pubbliche, dei magistrati, degli avvocati e dei consulenti dei privati che operano con le pubbliche amministrazioni, ponendosi altresÃ¬ come strumento indispensabile di apprendimento per i candidati nei concorsi pubblici di funzionario, dirigente e magistrato contabile. Giovano a questi fini il riferimento ai piÃ¹ recenti indirizzi giurisprudenziali, spesso arricchiti con rinvio a note della dottrina piÃ¹ qualificata che ha approfondito leggi e sentenze.

Essendo un Trattato di finanza lâ??Autore non trascura di mettere a disposizione del lettore una serie di riferimenti dottrinali riferiti alla finanza globale ed ai problemi, piÃ¹ specificamente italiani, di sostenibilitÃ del debito che condizionano le scelte di politica tributaria anche in relazione ai vincoli comunitari.

Giusto, dunque, da studiosi ed operatori del diritto contabile pubblico esprimere, come fa il Presidente Carlino in chiusura della sua Presentazione, â??riconoscenzaâ?• allâ??Autore insieme allâ??augurio di un â??buon successo editorialeâ?• al volume, come Ã¨ stato per i precedenti manuali, strumenti di lavoro preziosi, oggi sostituiti dal presente Trattato.

Data di creazione
2024/07/03