

La Corte dei conti, garanzia costituzionale della verità dello stato della spesa pubblica

Mario Dogliani*

1.- Questa brevissima relazione non pretende di trattare né l'evoluzione delle competenze della Corte dei Conti, né i problemi che lo svolgimento di tali competenze ha comportato e comporta.

Si limiterà ad una riflessione sul "senso costituzionale" della Corte; ed in particolare sul "senso" che dovrebbe essere potenziato e sviluppato nel momento attuale. Un "senso" che trascende - pienamente ricomprendendolo - quello della garanzia della finanza pubblica per attingere alla garanzia della stessa democrazia.

Per definire sinteticamente la direzione della ricerca di questa "valorizzazione" del senso costituzionale si potrebbe dire - in modo improprio, ma efficacemente evocativo - che la Corte dovrebbe passare dall'essere una "magistratura temibile" all'essere una "magistratura rappresentativa" (utilizzando questo aggettivo nel modo, pur forzato, con il quale è stato negli ultimi tempi largamente usato per indicare il ruolo della giurisdizione in quanto capace di raccogliere e dare risposta a domande che salgono dalla società, "accanto", per così dire, al circuito politico-rappresentativo).

2.- La crisi della finanza pubblica, indotta da comportamenti di soggetti pubblici e privati protagonisti dell'economia globale (con le sue ricadute locali, economico-industriali e sociali), interpella la Corte. E' sotto gli occhi di tutti che i riferimenti ai suoi atti, alle sue certificazioni e ai suoi giudizi - resi sia attraverso atti ufficiali che in sede di audizioni parlamentari - sono sempre più frequenti, sia nel discorso politico che in quello mediatico. Questo "interpello" attribuisce alla Corte rilievo e responsabilità più evidenti e visibili, e più gravi.

La pressione delle domande avviene secondo due direzioni principali, ma che hanno un punto in comune, perchè entrambe ripropongono con urgenza il bisogno fondamentale nel cui soddisfacimento sta la ragion d'essere della Corte.

Ragion d'essere che fu perfettamente definita da Quintino Sella nel discorso pronunciato, in questa città, il 1° ottobre 186, in occasione della istituzione della Corte stessa: del «primo Magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno».

Compiuta la «grandiosa opera della unificazione del Debito pubblico» era necessario creare un "tutore" di quest'ultimo: era necessario cioè garantire la forza di quel Debito garantendo la verità del riscontro dei fenomeni finanziari. I fenomeni finanziari ricapitolati nel bilancio e nel conto consuntivo dovevano essere sottratti ad ogni sospetto, così che l'affidabilità del Debito fosse piena.

Quel che va dunque innanzi tutto sottolineato è il *continuum*: Debito pubblico (come componente essenziale «della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese») - verità dei dati contabili come fondamento della sua solidità (e dunque dell'essere una ricchezza, e non un fardello) - carattere magistratuale dell'organo chiamato a

* Ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

garantire la verità di quei dati. Il carattere magistratuale della Corte si spiega dunque, innanzi tutto, con questa esigenza di massima indipendenza in funzione della garanzia della verità delle sue affermazioni. La Corte non è un Magistrato perché le sono attribuite anche funzioni giurisdizionali. La Corte è un Magistrato perché le sue affermazioni, in conseguenza della indipendenza che il carattere magistratuale le assicura, devono essere - ed essere percepite come - vere. Qui la magistraturalità non evoca virtù come la saggezza, l'equilibrio, la capacità di "bilanciamento" ... Qui evoca solo la virtù del dire il vero.

Le molte vicende del controllo preventivo di legalità hanno forse offuscato il fatto che anche tale funzione, contestualmente affidata alla Corte al momento della sua istituzione, era strettamente legata alla tutela della finanza pubblica, essendo volta a bloccare sul nascere l'adozione di atti governativi *contra legem*, nell'ottica sostanzialistica del tempo concepiti come atti di privilegio, e dunque di spreco. E anche qui si delinea il nesso tra carattere magistratuale e verità: l'indipendenza come condizione per dire la verità - per dire "no" - al Governo.

3.- Anche oggi c'è una domanda di verità. Che si è fatta più complicata e difficile; e che, come si è prima accennato, si sviluppa lungo due direzioni principali.

La prima si sviluppa a partire dal fatto che rimane intatta la domanda sulla veridicità dei dati contabili relativi alla Repubblica: all'insieme dello Stato e di tutte le amministrazioni pubbliche, territoriali e non.

Ma quella domanda si carica di un significato ulteriore. Nel pieno della crisi economica il frastuono mediatico - nel quale rientra anche, non di rado, la superficialità e la partigianeria dell'informazione (che dovrebbe essere) "specializzata" - non mette in condizione la gran parte dei cittadini - o almeno l'opinione pubblica che vorrebbe essere "attenta" - di conoscere lo stato delle cose.

Non è, questa, solo la constatazione di un fatto oggettivo, che costituisce la premessa del diffondersi di atteggiamenti irrazionali. E' la constatazione di un sentimento consapevole - la consapevolezza di non sapere - che genera uno smarrimento particolarmente pernicioso per la democrazia. La democrazia, ma tutta la modernità politica, si fonda sul presupposto che il mondo sia conoscibile dalla ragione e conseguentemente dominabile attraverso gli strumenti che la ragione appronta. Oggi, invece, anche i cittadini attenti si trovano di fronte all'arena pubblica - quella dove dovrebbero essere presentati ed istruiti i problemi collettivi - come di fronte ad uno spazio fumoso, pieno di voci contrastanti o sfuggenti. Il mondo prende così sempre più le fattezze di un luogo inconoscibile e pauroso, indominabile perché dominato da forze incommensurabili con le capacità che i singoli possono esercitare. Ed in questo si realizza una grave regressione, come è evidenziato dal linguaggio politico economico, che torna a proporre - come quello arcaico dei tempi magici - entità incumbenti e irresistibili che devono essere "placate".

E questa incertezza non deriva solo dalla difficoltà di comprendere le ragioni di fondo della crisi globale - e delle decisioni politiche risalenti che hanno dato vita alla finanza globalizzata, mettendo in un angolo il complesso di cautele che

sull'esperienza della Grande crisi del '29 erano state introdotte, a livello internazionale e nei singoli stati - ma anche, e più semplicemente, dalla cacofonia intorno a questioni interne che dovrebbero essere semplici: il sistema pensionistico è (era) o no in equilibrio? il numero dei dipendenti pubblici nel nostro paese è o no abnorme rispetto ad altri? Il livello delle retribuzioni del personale politico e dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni e delle aziende pubbliche è o no abnorme rispetto a quello di altri paesi a noi simili? qual è esattamente il costo "politico" delle province e il costo obiettivo dei servizi erogati? è vero o no che le prestazioni sanitarie hanno costi diversissimi nelle diverse Regioni? e se è vero, le cause sono imputabili a fenomeni oggettivi, insuperabili, o a fenomeni soggettivi, superabili? Lo stesso stato della finanza nel momento del cambio del governo nel novembre scorso è oggetto di mera "opinione": per alcuni eravamo sull'orlo di un baratro che non avrebbe consentito, a breve, nemmeno più di "pagare gli stipendi"; per altri si trattava di una bugia politica come quella sulle armi di distruzione di massa di Saddam Hussein. E si trattava del problema della sostenibilità del nostro debito pubblico. Come è possibile che la domanda delle domande sia oggetto di mera opinione?

Qui, come prima ho detto, c'è un punto delicatissimo: la regressione verso forme di primitivismo, di smarrimento di fronte alla impossibilità di conoscere, produce, da un lato, passività e paura, e intorpidimento dello spirito critico e razionale; ma contemporaneamente diffonde la convinzione che il discorso politico sia del tutto avulso dallo stato delle cose perché - essendo totalmente impotente di fronte alle forze impersonali e ineluttabili che dominano il mondo - si svolge su un piano solo di annunci, di affermazioni "ideologiche", di rinvii a misteri come le dinamiche interne dell'UE, e, dall'altro, su un piano di miseri personalismi carrieristici.... che la democrazia sia dunque solo uno scenario di manipolazioni.

Ma in questo stesso istante - nello stesso istante in cui questo giudizio si fa senso comune - la democrazia si riduce al luogo di manifestazione del disagio; o dello sdegno, e non, come dovrebbe essere, il campo di un conflitto su opzioni concernenti problemi comprensibilmente formulati in funzione della determinazione della politica nazionale. C'è un'enorme differenza tra i due modi d'essere della democrazia formale.

La Corte, con il suo patrimonio di credibilità - di legittimazione - che sarà tanto più alto quanto più intensamente saprà coltivare la sua indipendenza rispetto ai Governi (e si aprono qui delicati problemi che non affronto) può essere un argine a questa deriva.

Sarebbe auspicabile, in quest'ottica, che fosse dedicata una forma di comunicazione idonea a diffondere la descrizione esatta dei problemi in tutta la loro drammaticità e complessità. E' la conoscenza e comprensione di queste dimensioni drammatiche e complesse la premessa essenziale per il formarsi di un buon conflitto e di una buona politica, e non di un mero sdegno collettivo, com'è purtroppo oggi.

Qui sta un nuovo senso costituzionale della Corte come "Magistrato": come "agente di verità" e di nutrimento del giudizio politico, e dunque della partecipazione politica consapevole.

4.- Questo porsi della Corte come garante di una verità pubblica - che è nel suo DNA originario - consente di risolvere anche il delicato problema del sempre più intenso coinvolgimento della Corte - soprattutto attraverso il sistema delle audizioni - nella elaborazione delle politiche di finanza pubblica.

Questo coinvolgimento, in periodi di difficoltà e di aggrovigliamento delle componenti dell'oggetto cui sono dirette le politiche, è inevitabile. Tutte le competenze devono essere mobilitate. Ma quel che va sottolineato fortemente, per collocare nella giusta prospettiva costituzionale questo coinvolgimento, è che il campo del discorso della Corte è quello dei giudizi di fatto (vero/falso): del giudizio su dati storici. In questo senso il suo intervento resta ontologicamente distinto dal discorso politico, fatto di giudizi di valore (buono/cattivo), proiettati sul futuro.

Il discorso è delicato, perché riguarda la Corte nel suo rapporto con politiche - egemoni a livello nazionale, europeo e mondiale - che, oggi, vedono nella finanza pubblica l'elemento determinante da cui dipende l'uscita dalla crisi: ma nella misura in cui - e in ciò, secondo questo modo di pensare, sta il suo essere strumento di salvezza - la finanza pubblica si ridimensioni sia sotto il profilo delle entrate (riduzione fiscale) che su quello delle spese. Politiche fondate sulla convinzione che l'obiettivo strategico di finanza pubblica debba consistere (sempre, non solo nelle condizioni di emergenza così come definita, nel contesto della crisi mondiale, dai vincoli europei) nel ridimensionamento del peso del bilancio pubblico sull'economia, liberando risorse per un più elevato livello della domanda degli operatori privati. Il che - fuori dell'emergenza "a dimensione europea" - ha implicazioni politiche complessive che vengono da molto lontano e che non è qui il caso di discutere; e che non devono coinvolgere, in quanto ideologia politica, la Corte. E' infatti nella distinzione prima sottolineata - per cui i giudizi della Corte restano essenzialmente giudizi di fatto, in quanto giudizi sui nessi e sulle conseguenze prodotte, o calcolabili, tra scelte politiche e loro effetti - che sta il fondamento dell'autonomia della Corte e un'ulteriore garanzia per i cittadini: di ancoramento del discorso politico alla realtà, al netto, per così dire, dell'ideologia che lo muove. E questo vale anche a fronte del revisionato art. 81: altro è la certificazione dei fatti (soprattutto *contra legem*, o elusivi della legge) che attentano alla buona salute della spesa pubblica; altro la certificazione degli effetti delle leggi di spesa; altro l'interpretazione politico-programmatica dell'art. 81 medesimo. Non si può pretendere che esso vada isolato dal resto della Costituzione e interpretato *magis ut valeat* sia in sede politica che in sede giurisdizionale.

Un ancoramento che consenta di distinguere le cose dalle opzioni sulle cose. E che contribuisca - nell'ottica cui prima facevo cenno, di sostegno ad una democrazia della scelta, e non della mera espressione del disagio - a ridare senso e spessore al concetto di responsabilità politica. E' questo un altro punto di grandissima importanza: si deve far risalire in ultima istanza a quel disorientamento della pubblica opinione se il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo è oggi ridotto ad una mera e cruda relazione potestativa (come è dimostrato dal gergo giornalistico, che usa l'espressione: "staccare la spina") e che invece dovrebbe essere ricondotto ad un parametro, composto certo di giudizi di valore, ma anche da una serie di giudizi di fatto sugli esiti dell'operato. Come si può considerare "responsabile" colui che vive solo perché

un altro, per motivi del tutto suoi privati e indiscutibili, non gli "stacca la spina"?

Accertamenti sullo stato delle cose, sugli esiti delle politiche, che oggi sono completamente assenti, come ha denunciato con forza il Presidente della Corte, e che sarebbero invece utili per la riflessione/rimodulazione delle politiche stesse da parte dei soggetti che le hanno avviate; e, infine, per la oggettivizzazione del discorso sulla responsabilità politica.

In tutto quanto detto - ribadisco - la verità di cui la Corte è garante non attiene alla scelta politica in quanto tale, ma alla congruità delle connessioni tra le grandezze ipotizzate dalle scelte politiche. E prima ancora - ripeto - sta nella garanzia di verità che sostiene la descrizione della complessità dei problemi, che contrasti la semplificazione irridente con cui il sistema della comunicazione e parte della politica li tratta.

5.- La seconda domanda di verità che è oggi diffusa, e che ha come destinataria (obiettivamente, anche se non soggettivamente) la Corte, riguarda il profilo più amaro della crisi. Quello che ci costringe a guardarci in faccia, e a confrontarci con gli altri, e a specchiarci nelle nostre debolezze. E' vero che la crisi è come una guerra; ma questa guerra dimostra che siamo più deboli di altri; che siamo costretti a stare in trincea sotto i colpi altrui.

La illuminazione - critica e meditata - di ciò che ci rende "peggiori": di tutte le disfunzioni, le illegalità, le sciatterie, le inefficienze, le arretratezze, le miopie deve avere sempre più la Corte come protagonista. Di fronte ai mali che colpiscono apparati pubblici e comportamenti privati (dalla cattiva gestione alla indifferenza verso la disciplina e l'onore costituzionalmente pretesi, dalla corruzione all'evasione fiscale...) la domanda che si indirizza alla Corte è di severità, e di allargamento della platea dei soggetti controllati a tutti coloro che ricevono pubblico denaro, senza privilegi. E questo perché si sta diffondendo la convinzione che andare avanti trascinandosi questi pesi non solo non è più possibile perché non è più economicamente sostenibile, ma non è più ammissibile perché non è "giusto". Il dato di novità è costituito dalla consapevolezza della insopportabilità della situazione; più precisamente: dalla consapevolezza che la sopportabilità economica presupponeva una sopportabilità morale; e che quella sopportabilità morale è venuta meno. Indubbiamente, non dobbiamo essere ingenui, è venuta meno prima di tutto per motivi economici (ad essere cinici, per motivi di invidia). Ma non si deve escludere che questa insopportabilità si sia radicata anche in un contesto morale profondo, e che quindi stia generando la consapevolezza che senza una rieducazione morale - nel senso più ampio della parola - il paese è destinato a sprofondare. E' diffuso in Europa un giudizio negativo sugli stessi caratteri antropologici del nostro paese. Ed è un giudizio che si diffonde anche dentro il paese. Perché siamo peggiori? Oggi si tende a dire "meno produttivi". Il riduzionismo economicistico e mercificatorio è insopportabile; ma sappiamo, dietro le parole, che la minore produttività, in tutti i settori della vita sociale, è fatta di mille vizi.

Si tratta, oggi, e con urgenza, di legare questione morale e questione costituzionale, e di individuare i mezzi per sostenere il formarsi e il diffondersi delle virtù (termine certo desueto) che sono indispensabili perché la città -

direbbe Aristotele - operi affinché in essa si viva non una vita qualsiasi, ma una vita buona.

E' questo il grande compito cui (anche) la Corte è oggi chiamata: concorrere al sostegno di comportamenti virtuosi, nell'amministrazione e tra i cittadini. Nell'amministrazione generando, attraverso il controllo collaborativo e consultivo, serenità, e dunque incoraggiamento verso il "ben fare" creativo, non trattenuto da paure verso una catena normativa complicata e incombente come un cupo cielo minaccioso, pronto a scatenarsi in tempesta. E contemporaneamente rafforzando, con la sistematicità della sanzione - soprattutto verso i responsabili del buon andamento e della imparzialità - il sentimento che il tempo delle sciatterie è passato.

Si porrebbero qui i due grandi temi del rapporto tra controllo di qualità e controllo di utilità; e tra funzione di controllo ed esercizio della potestà giurisdizionale sanzionatoria: profili che stentano tuttora - per comune riconoscimento - ad amalgamarsi nella vita della Corte; ma sui quali non mi trattengo.

Mi limito a ribadire, concludendo il discorso prima accennato su azione istituzionale e promozione delle virtù, che anche qui si pone, innanzi tutto, un problema di garanzia della verità: della verità del principio per cui tutti siamo responsabili, e dunque la garanzia della verità della effettività del principio medesimo; e, con ciò, la garanzia della verità della certezza soggettiva che la ricerca e l'accertamento delle responsabilità cui tutti, e ognuno, siamo chiamati, è sistematica e continua.

Le virtù non piovono dal cielo. Derivano dalla correzione dell'indole attraverso gli esempi e la forza dei discorsi pubblici, così che si generino buoni caratteri e buone disposizioni. Il discorso pubblico nel nostro paese ha troppo a lungo mancato questo scopo. La Corte deve esserne parte sempre più protagonista, non solo per *facta concludentia*, ma anche, mi permetto di suggerire, con un lavoro nuovo di informazione, di interpello del cittadino - la via delle esternazioni è stata aperta da molti anni ad altissimo livello - nella convinzione che senza i buoni costumi le leggi sono vane, e del tutto impari è la forza dei controlli e dei contrasti sanzionatori.