

Tiro alla Corte dei conti: come e perché.

Un anno di attacchi alla Corte dei conti, generici non documentati, come se ci fosse un piano, un ordine di scuderia. E così alcuni giornali vanno giù pesante, a testa bassa contro l'organo di controllo, che è anche il giudice della responsabilità amministrativa patrimoniale per danno all'erario. Una questione che va affrontata, chiarita, perché bisogna comprenderne le ragioni, anche quelle inconfessate che probabilmente stanno dietro queste iniziative.

C'è qualche replica timida dell'Istituto e dell'Associazione Magistrati. Ma formale, come di consueto, e, pertanto, inefficace. C'è una naturale incomunicabilità tra il giuridichese ed il linguaggio dei giornali e della politica.

Ma procediamo per gradi.

Il tiro alla Corte non è sport nuovo. Una telenovela che va avanti da anni, che ha avuto l'espressione più significativa nella Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema, quando la "Bozza Boato", dal nome del relatore, un "noto giurista" impegnato a correggere, se non altri, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75 (Assemblea Costituente), inventò un controllo sulla gestione senza verifica della legalità ed un'azione di responsabilità dinanzi al giudice amministrativo (sottraendo la competenza alla Corte dei conti) senza Pubblico Ministero. Tutte amenità rimaste fortunatamente nel cassetto (per gli italiani contribuenti) ma sempre dietro l'angolo, perché la *lobby* degli amministratori allergici ai controlli con voglia di avere le "mani libere" è potente.

E così, a fine 2006, rialza la testa, quando viene presentato un emendamento alla legge finanziaria per il 2007 che, nonostante abbia avuto parere negativo nelle sedi competenti, parlamentari e di partito, finisce, non si sa bene come, ma si comprende perché, nel maxiemendamento presentato dal Governo. Prevede che la decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità che compete al Pubblico Ministero presso la Corte dei conti decorra, non già dal verificarsi del danno, cioè dalla perdita di valori o dei beni accertati in bilancio o nella contabilità patrimoniale, ma dall'atto amministrativo o dalla condotta dei quali poi il danno sarà la conseguenza. L'iniziativa, annegata tra centinaia di commi e decine di migliaia di parole, viene comunque individuata con la collaborazione di alcuni organi di stampa che gridano allo scandalo.

E di alcuni parlamentari dell'opposizione. Così il governo, che aveva appena promosso un contestato indulto, che avrebbe temporaneamente mandato in vacanza alcune migliaia di delinquenti, e non vuole assumersi la responsabilità di una sanatoria per i danni all'erario, corre ai ripari con un decreto legge che abroga l'emendamento alla legge finanziaria non ancora entrata in vigore. Al 1° gennaio 2007, dunque, il comma incriminato non c'è più.

Tra dicembre 2006 e gennaio 2007 si assiste ad un poco dignitoso balletto. Alcuni cercano di allontanare ogni sospetto, ogni responsabilità per l'iniziativa. Altri, orgogliosamente, la rivendicano. Tra questi, il firmatario dell'emendamento, poi confluito nel testo governativo, il senatore Fuda. Ma è maldestro, si capisce che non ha gradito essere stato stanato. Lo fa anche il Ministro della giustizia, Mastella, proprio su *La Stampa* del 5 gennaio 2007, che tornerà a criticare la Corte il 29 ottobre scorso ("Il carissimo carrozzone della Corte dei conti"), confondendo fatti e circostanze e cercando di giustificare ciò che è ingiustificabile. Un argomentare maldestro per un politico di lungo corso, per di più al momento assunto a Ministro della Giustizia (ho chiarito le sue incongruenze su questo sito ("E no, caro Mastella, no, così non va" <http://www.contabilita-pubblica.it/NOTE%20DI%20DIRETTORE/mastella.htm>) e ad esse rinvio.

Dal dibattito in Parlamento e sulla stampa, e dalle conversazioni private, si capisce che, in realtà, quella norma nascondeva una decisione ampiamente condivisa in ambienti politici, intenti a cercare un modo per allentare la pressione delle Procure regionali della Corte dei conti su amministratori e funzionari "disinvolti", soprattutto degli enti locali, quelli che oggi gestiscono la maggior parte delle risorse pubbliche. Quell'emendamento, facendo retroagire la decorrenza della prescrizione ad una data spesso lontana, non solo avrebbe messo nel nulla una serie di istruttorie e di processi, ma avrebbe determinato nel futuro la pratica impossibilità per la Corte dei conti di agire. In sostanza, con quella norma, per perseguire gli illeciti in danno dell'erario il Pubblico Ministero avrebbe dovuto monitorare migliaia di atti alla ricerca di quello potenzialmente fonte di danno. Dacché illegittimità e illiceità (ossia la condotta fonte di danno ingiusto) non vanno sempre a braccetto. Un lavoro improbo, defatigante, spesso inutile, che avrebbe trasformato il P.M. in un controllore generale.

Alcuni di quei giornali che gridarono allo scandalo per

l'iniziativa del senatore Fuda ora sono schierati contro la Corte, accusata di costare più di quello che rende. In difesa della "casta" perché tra "caste" (dei politici e dei giornalisti) non ci si fa la guerra vera, ma solo qualche moina, per fare contenta e minchionata l'opinione pubblica.

Confondendo con evidente malafede o crassa ignoranza fatti e circostanze si esibiscono delle cifre, si dice che sono lo stipendio dei magistrati (non si dice che sono uguali per tutti, a qualunque giurisdizione appartengano, e le variazioni dipendono solo dai diversi tempi di permanenza nelle qualifiche) e si tirano le somme sull'efficienza dell'Istituto senza fare uno straccio di esempio che convalidi quelle conclusioni. Tra l'altro, non viene mai detto che gli stipendi dei magistrati di Cassazione (e quindi della Corte dei conti e del Consiglio di Stato) sono di molto inferiori a quelli dei dirigenti generali dei ministeri e delle agenzie dei quali un tempo erano superiori

Calunnie, tanto qualcosa resterà.

Con siffatto modo di ragionare, ho fatto in altra occasione questo esempio, non si salverebbe neppure un'istituzione giustamente "benemerita" agli occhi dei cittadini come l'Arma dei Carabinieri.

In sostanza, se noi prendessimo il bilancio dell'Arma e ne valutassimo l'utilità rispetto al numero delle persone arrestate, che comunque sono tante, probabilmente potremo anche dire che i Carabinieri ci costano troppo. Il fatto è che l'Arma presidia il territorio e con la sua sola presenza impedisce che si consumino i reati. La prevenzione ha un valore notevolissimo, per certi versi superiore alla repressione, dacché assicura la pacifica convivenza senza interventi traumatici. Ugualmente dovrebbe essere compreso, anche da persona di media diligenza, che la presenza della Corte dei conti, attraverso l'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti, del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni e degli enti, e la sua attività giurisdizionale, costituisce un deterrente largamente efficace, inducendo coloro i quali, in sua assenza, sarebbero portati ad attuare condotte pregiudizievoli per l'erario pubblico ad astenersene.

È evidente, tuttavia, che se il ragionamento che abbiamo fatto è elementare e l'esempio certamente calzante, il fatto di volere insistere su una presunta insufficienza della Corte dei conti rispetto al ruolo costituzionale che egli è stato assegnato, insufficienza che

andrebbe comunque dimostrata, se da un lato prova quella mancanza di conoscenza di cui si è detto, dall'altro nasconde qualche verità e soprattutto alcuni interessi.

Partiamo da questi ultimi, perché è evidente, che solo a studiare un po' di storia della politica e dell'Amministrazione degli anni più recenti, cosa che i giornalisti, puntuali nel dividere l'ammontare del costo della Corte per il numero dei magistrati, avrebbero potuto verificare, la classe politica italiana, di Destra e di Sinistra, con reciproche connivenze, ha costantemente dimostrato di avere i controlli "in gran dispetto". Qui non c'è Farinata, ovvero Manente degli Uberti, il nobile fiorentino sostenitore dell'impero, cioè ghibellino, che Padre Dante colloca tra gli *uomini degni del tempo passato*, ma uomini modesti, estremamente modesti. Ed è un complimento. Perché a volte sono indegni, come l'inchiesta di "mani pulite" ha dimostrato.

I controlli, amministrativi o giurisdizionali, sono in uggia da sempre alla classe politica, ad ogni classe politica in ogni parte del mondo, ad ogni latitudine e in ogni tempo.

Così, con decisione *bipartisan*, la nostra classe politica ha sistematicamente adottato misure dirette a ridurre l'efficacia dell'azione della Corte dei conti rispetto a fattispecie varie di verifica della corretta gestione del denaro pubblico. E quando, sulla base di esigenze non procrastinabili, soprattutto del tesoro, ha cercato di introdurre norme limitatrici all'ampia discrezionalità dei politici nella gestione del pubblico denaro, come nelle consulenze e nella copertura di servizi pubblici a domanda individuale o cose di questo genere, ai primi interventi della Corte c'è stato un ripensamento, per cui il legislatore ha chiuso quello spiraglio sanzione che era stata decisa.

Quindi è abbastanza evidente che c'è una *lobby* dei gestori di denaro pubblico, a livello centrale ma soprattutto degli enti locali, i quali non vogliono essere controllati. Presidenti di Province e Sindaci sono stati eletti e pretendono di essere soggetti al solo controllo popolare, in sede elettorale, un controllo che non è in condizioni di verificare la reale capacità di gestione della spesa e anche dell'entrata. Perché non solo ci sono spese inutili ma anche entrate che non sono riscosse, come per esempio nel caso di molti canoni concessori. È di pochi giorni fa la denuncia di *LiberòMercato* secondo la quale l'ANAS non riscuoterebbe i canoni di concessione e di *Panorama* che riferisce di un'interrogazione parlamentare e di una denuncia sindacale che indicava nell'Istat un ente che non

riscuote le sanzioni che per legge dovrebbe riscuotere.

In presenza di questa vasta gamma di comportamenti scorretti, pregiudizievoli degli interessi erariali, cioè dei cittadini che pagano le tasse, assumono un particolare rilievo quelle carenze che obiettivamente ci sono e che sono dovute in gran parte a scelte del legislatore, evidentemente sensibile alla lobby di cui sopra.

In primo luogo va detto che già da tempo, per effetto delle leggi Bassanini e della legge n. 20 del 1994, è stato ridotto ai minimi termini il controllo preventivo di legittimità, quel controllo che, avendo natura di condizione di efficacia del provvedimento, impedisce che un atto illegittimo possa causare danno. È evidente, infatti, che il solo controllo successivo sulla gestione, con valutazioni *ex post* in termini di legalità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, arrivando "a cose fatte" ha solo un "effetto morale", quello di un richiamo ad un comportamento virtuoso per chi, se fosse virtuoso, non ne avrebbe bisogno.

Questa è una scelta del legislatore rispetto alla quale non è onesto dire che la Corte non riesce laddove un tempo svolgeva un intervento efficace.

Il numero dei magistrati, poi, che sembra in astratto consistente, è in concreto scarso, se si pensa che sono dislocati a Roma e nelle venti regioni e che svolgono controllo preventivo, successivo sulla gestione di migliaia di amministrazioni ed enti, che gestiscono cifre da capogiro, si occupano di migliaia di comportamenti illeciti produttivi di danno. In queste condizioni la Corte comunque mantiene un'efficienza che ha del miracoloso in una realtà amministrativa nella quale efficienza, efficacia ed economicità sono, nella maggior parte scritte dei casi, solo sulla carta, come le grida manzoniane.

Ma questo i nostri giornalisti fingono di non saperlo e scrivono con condimenti indigesti, con qualche riferimento storico *ad usum delphini* e richiamando dichiarazioni anonime di qualche presunto quanto anonimo e, a questo punto, "presunto" magistrato della Corte dei conti che si lamenta o si lamenterebbe di non poter far questo o quello, senza entrare nel merito delle esigenze vere del controllo e della giurisdizione contabile.

Questo non vuol dire che non si può mettere in discussione il ruolo ed il funzionamento della Corte, come di ogni istituzione, come si discute se abbia un senso l'Ordine dei giornalisti. In ogni caso, un po' di onestà intellettuale esige che se ne parli con

cognizione di causa, con il rispetto che comunque merita ogni istituzione come ogni persona fisica in ossequio alla verità, non con qualche centinaia di parole in libera uscita.

Ciò che è avvenuto quando è stata proposta l'istituzione di un'*Autorità sui conti pubblici*, che subito ha avuto fan a Destra e a Manca da persone che nella proposta implicitamente pongono la loro candidatura a svolgere quella funzione. Se poi facciamo riferimento a quella battuta riportata da *Il Mondo*, secondo la quale la ragioneria, considererebbe "duplicazione" il controllo della Corte dei conti abbiamo già un quadro abbastanza evidente di quali sono gli interessi che stanno dietro gli articoli. Chi ha esperienza dell'amministrazione sa bene che il controllo della ragioneria è diverso da quello della Corte, quanto al contenuto. Ed anche quando attiene allo stesso atto, in un caso è un controllo meramente contabile, cioè riferito all'esistenza dell'impegno di spesa e alla capienza del capitolo, mentre il controllo della Corte conti è un controllo di legittimità, esteso ai tre vizi dalla violazione di legge, incompetenza e dell'eccesso di potere, come quello del giudice amministrativo. E sa anche che nelle amministrazioni si dice sempre che è meglio avere che fare con un magistrato della Corte dei conti magari severo che con un ragioniere. Con tutto il rispetto per i ragionieri che svolgono un'attività preziosissima nell'amministrazione sono mentalità diverse con approccio diverso ai problemi. Se non altro perché nel controllo della Corte, in caso di contrasto con l'Amministrazione che ha adottato l'atto, della sua legittimità pronuncia la Sezione del controllo, organo collegiale che partecipa dell'esperienza dell'intero Istituto.

Questo non vuol dire, come ho più volte scritto, che non ci sia un'insufficienza della Corte rispetto al dibattito su molte questioni istituzionali. Manca una presenza sistematica e ufficiale in tutte le realtà nelle quali si dibattono temi che, in qualche modo, sono d'interesse della Corte. Come fanno altre istituzioni, ad esempio il Consiglio di Stato. Quando in un dibattito, ovunque e da chiunque venga promosso, vi sia un interesse istituzionale si deve inviare chi è idoneo ad affrontare il tema, dibattendo, suggerendo, acquisendo elementi di valutazione del Foro e dell'Ateneo. Questo da troppo tempo non avviene, da quando Ferdinando Carbone Presidente per sedici anni della Corte dei conti usava inviare a questi convegni in giro per l'Italia i suoi migliori colleghi anche i più giovani, quelli che avevano attitudine a dialogare con studiosi e operatori, Onorato Sepe, Antonino De Stefano, Salvatore Buscema, Edmondo Gallina,

per non citare che alcuni, presenti anche nelle università e nella pubblicistica specializzata. Proprio Buscema fu inviato da Carbone a proporre in un convegno l'approfondimento della funzione di vigilanza della Corte dei conti sulle entrate.

Quello che non fa o non può fare l'Istituzione, che dovrebbe operare nell'interesse generale, che non è interesse dell'Istituzione ma delle istituzioni, dovrebbe farlo l'Associazione Magistrati.

Ricordo che, al tempo della Commissione bicamerale, c'è stata una presenza continua nei convegni e l'iniziativa di istituire un sito Internet (www.amcorteconti.it) sistematicamente aggiornato e molto seguito. Poi le conversazioni di contabilità pubblica, mensili, che dovrebbero essere portate nelle sedi periferiche per finalità di aggiornamento professionale e dialogo con l'ambiente del Foro e dell'Università. Perché con la periferia occorre oggi dialogare dal momento che nelle regioni c'è il grosso della spesa e lì la Corte svolge un ruolo che si proietta nel futuro del federalismo fiscale, attraverso il controllo sulla gestione, la funzione consultiva, una realtà importante e ancora incompresa, e la giurisdizione di primo grado.

È in questo ambiente che si creano sinergia e dialogo con le amministrazioni locali, con gli ordini professionali e le università, cioè con la realtà vera del Paese.

Questo lavoro non è stato fatto o non viene fatto nella misura necessaria.

Altra carenza gravissima è quella della comunicazione esterna, sempre formale, richiama norme e funzioni. Non basta. Non è così che si dialoga. Perché se qualcuno vuole istituire autorità dei conti pubblici i casi sono due, o non conosce la Corte dei conti o la Corte dei conti non si fa conoscere.

E qui emerge un altro problema di non poco rilievo. I magistrati sono dei giuristi, spesso giuristi raffinati, usano il linguaggio del giure, usano il linguaggio colto della giurisprudenza e della dottrina, un linguaggio che va benissimo quando si ha un interlocutore di pari livello culturale, un linguaggio che va bene in un rilievo, in una sentenza o in un atto di citazione. Non va bene, invece, quando la Corte riferisce al Parlamento e ai Consigli regionali. In questo secondo caso le relazioni sono un elemento prezioso che la Corte, con la sua esperienza, mette a disposizione della classe politica di maggioranza ed opposizione, degli osservatori e della stampa, tutte persone che hanno prevalentemente altre esperienze, che potrebbero, come ho avuto

occasione di leggere, confondere i residui attivi con i passivi, che intendono un linguaggio giornalistico. Hanno spesso una scarsa cultura istituzionale e una conoscenza dell'amministrazione ancora inferiore. Per parlare con queste persone necessita il linguaggio della stampa, che semplifica, che riduce ogni cosa a concetti di facile comprensione, anche su questioni complesse dell'amministrazione e della finanza.

La Corte deve riflettere e dialogare, a tutto campo. Esclusi i paladini sciocchi di amministratori incapaci o disonesti.

8 novembre 2007

Salvatore Sfrecola

www.contabilita-pubblica.it