

ANDREA MANZELLA

“Corte dei conti e Costituzione”

Testo inedito della introduzione al Convegno di Studi *“Le condizioni per una spesa pubblica efficiente nella prospettiva del federalismo fiscale”*

Venezia, 21 ottobre 2011

E' diffuso oggi in ogni ordinamento politico, in maniera assai acuta, il bisogno di terzietà. Il bisogno cioè che viene ugualmente dalla società politica nazionale e internazionale di luoghi di neutralità istituzionale, di arbitrato, di controllo, di riannodo del diritto. Un bisogno naturale e continuo in questa che è l'epoca della frammentazione.

E' a questo bisogno diffuso di terzietà che un istituto come la Corte dei conti deve rispondere, in uno spazio di impegni che va dai problemi italiani, statali e infrastatali, dell'efficienza della spesa pubblica a quelli sovranazionali della lotta alle frodi comunitarie.

Una poliedricità di impegni che rende ora perfino difficile la definizione dell'organo che l'ha in carico.

Ma a ben vedere questa varietà di impegni si inquadra in una tensione classica: quella tra garanzie e potere. Più precisamente, tra democrazia e costituzionalismo. La tensione tra la democrazia: cioè la sovranità della maggioranza, che oggi ha nello Stato nazionale il suo tabernacolo – e il costituzionalismo – cioè l'insieme delle regole indisponibili alla maggioranza (ed oggi anche allo Stato-Nazione, nell'ordinamento dell'Unione).

Nel caso italiano, le richieste di funzioni di terzietà sono anche di prestazioni di unitarietà: in contrapposizione alle spinte alla diaspora che sono naturalmente potenti in ogni processo di federalismo che si svolge per disaggregazione (e lo sono specialmente in un sistema tragicamente duale, come il nostro).

Ogni tanto qualcuno cita – giustamente - l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: che ci parla di separazione di poteri e di garanzia dei diritti. Perché così citato? Perché, in pieno periodo rivoluzionario quell'articolo afferma, che vi sono argini al potere dei più. Garanzie senza di cui – vi si dice, radicalmente - non vi è “costituzione”. E capiamo anche che senza quelle garanzie non vi è neppure vera democrazia. Costituzionalismo e democrazia come termini dialettici, ma anche complementari.

Democrazia costituzionale, costituzionalismo democratico. Si comprende che l'un termine senza l'altro non funziona: eppure sono concettualmente antagonisti. Il costituzionalismo ruota, infatti, sul paradigma dei vincoli alla maggioranza, la democrazia ruota invece sulla legittimazione alla decisione maggioritaria che tutto potrebbe senza quei vincoli.

C'è un esempio flagrante di questa tensione ricorrente. Dal Trattato di Lisbona sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione sono state accuratamente cancellate le parole costituzione/costituzionalismo: ogni accenno alla "statualità" dell'Unione (persino i simboli - l'Inno di Beethoven, le 12 stelle ... – trasferiti in allegato, opzioni accessorie). Eppure ciascuno di noi può vedere che, dopo quest'opera di ripulitura, ogni giorno di più da allora, uno spettro si aggira per l'Europa e prende ogni giorno di più forma e genera effetti. Non è più il comunismo di "quel" Manifesto: ma il costituzionalismo.

Ed ecco la tensione: da un lato, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco (che da Karlsruhe difende le prerogative del parlamento nazionale dai pericoli di una solidarietà europea senza tetti di bilancio non controllati dal Bundestag). Dall'altro, la Germania che chiede ed ottiene che tutti i parlamenti nazionali, compreso il suo, si sottopongano alla procedura preventiva del cd. "semestre europeo" per prefissare condizioni e limiti del potere di bilancio di quei parlamenti nazionali, nati storicamente proprio sul potere di borsa.

Se fosse un *film*, i critici parlerebbero di effetto spettacolare di sdoppiamento di immagine. Da un lato, gli Stati nazionali che si ritengono ancora contenitori esclusivi di democrazia: non esisterebbe altra democrazia fuori di quella nazionale statale. Dall'altro lato, gli stessi Stati nazionali che concordano i vincoli esterni a quella stessa democrazia: vincoli che non osano chiamare costituzionali - perché la tradizionale concezione di costituzione fa tutt'uno con l'identità nazionale - ma vincoli che costituzionali sono, nella loro fine sostanza.

Dunque, vincoli costituzionali-nazionali e sovranazionali- da fare valere come? Da far valere con le istituzioni che un fascinoso studioso francese, Pierre Rosanvallon, chiama “istituzioni di contro-democrazia”. Un’espressione disturbante, come tutte le formule innovative, ma che non ha niente in comune con l’antipolitica, perché quella formula indica le istituzioni che soddisfano appunto quel il bisogno di terzietà che si avverte in tutte le comunità politiche, nazionali e sovranazionali.

E che può essere definito anche in altro modo: come il bisogno di protezione di quella categoria di diritti, che è rimasta indietro nella grande esplosione moderna dei diritti della persona. E’ rimasta indietro la tutela dei diritti della collettività.

Sono quegli interessi, quei diritti diffusi che nell’età dell’isolamento di massa sembrano poter trovare la loro tutela (l’*actio* del pretore romano ...) soltanto nel loro affidamento ad autorità terze, capaci farli valere contro gli egoismi multitudinari, contro la demagogia dei governi che governano senza orizzonti, salvo quello della successiva tornata elettorale.

Ecco il grandioso spettacolo che si vede dall’osservatorio della Corte dei conti. In cui, appunto, la classica tensione democrazia/costituzionalismo si complica nella dimensione del costituzionalismo multilivello sovrastatale/sub-statale. E si capisce che per la Corte dei conti non si tratta di *res inter alios acta*. La Corte non può essere isola tra le correnti: perchè la campana, questa campana, suona anche per lei.

D’altra parte, questo centrale protagonismo della Corte è già scritto nel grande mosaico – e più che mosaico, *patchwork* – di leggi fatte e sfatte, di commi di incerta collocazione, di manovre finanziarie, di disegni in gestazione, di produzione di decreti a mezzo di decreti, che l’ha coinvolta in questo ultimo tempo.

Avvolgendo pazientemente il filo che pur si può ricavare da questo sfilacciamento normativo, la posizione della Corte si delinea in un ruolo di

essenziale centralità costituzionale. E in questo disegno la visione costituzionalistica aiuta di più della tradizionale visione amministrativistica.

Certo, si deve seguire con attenzione grande l'enorme sforzo che stanno compiendo gli amministrativisti per procedimentalizzare con parametri tecnicamente e giuridicamente credibili, nozioni di per sé proteiche come quella appunto di condizioni di *efficienza della spesa pubblica*; di *"rendimento" dell'attività gestionale*; dei *principi di economicità, di visibilità, di proporzionalità*.

Per non dire delle indite norme premiali e sanzionatorie che consegnano alle procedure di accertamento o ai giudizi di responsabilità della Corte il destino politico dei governanti delle autonomie territoriali (con i dubbi che suscita la stessa individuazione temporale del fallimento finanziario). Come si vede, - in queste ultime accezioni italiane - la definizione di istituto di contro-democrazia di Rosanvallon è più calzante che mai.

Sforzo dunque imponente e meritorio della nostra scienza amministrativa: e tuttavia la chiave di tutto è nel diritto costituzionale.

Perché c'è una *grund-norm* in Costituzione che legittima la supremazia ordinamentale della Corte dei conti, come istituto di chiusura a fondamento di quella *"unità giuridica ed economica della Repubblica, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"* di cui parla l'art. 120.

Questa *grund-norm* è in quei *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* che gli artt. 117 e 119 della Costituzione riservano "alla legislazione dello Stato".

E' da questi principi fondamentali che deriva la fundamentalità delle funzioni della Corte. E ora, dunque, l'art. 100 della Costituzione va letto in combinata disposizione con i principi di coordinamento della finanza pubblica

D'altra parte, l'imputazione allo Stato di questi principi trova nella struttura funzionale della Corte una corrispondenza assai felice. L'articolazione della Corte in sezioni regionali consente, infatti, che la costruzione e l'attuazione

delle regole di finanza pubblica avvengano in un quadro di partecipazione complessiva di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica.

La Corte risulta perciò istituto centrale ma non centralistico. E intorno ad essa fatalmente si annoda anche l'indirizzo attuale di *governance* economica europea: indirizzo, ancora una volta, costituzionale. E ancora una volta proveniente da quella Unione che ha espunto – paradossalmente – la parola “costituzione” dai suoi Trattati.

E' l'indirizzo che richiede tra l'altro a tutti gli Stati dell'Unione di assicurare con copertura costituzionale l'obbligo di pareggio di bilancio.

Torna qui la tensione tra democrazia e costituzionalismo: “l'idea di stabilire un valore europeo condiviso (l'equilibrio del bilancio pubblico) a guidare l'azione di ogni governi nazionale, a prescindere dalle sue scelte politiche”. C'è un gran dibattito su come il nostro Paese debba recepire questo dovere di finanza pubblica equilibrata (e il miglior partito – per noi e per gli altri – sarebbe quello di di inserire nelle costituzioni nazionali una formula comune europea).

Comunque, al di là del dibattito politico e scientifico, il senso verso cui si muove la costituzionalizzazione degli equilibri di bilancio fa perno su funzioni di verifica e di pubblica evidenza proprie della Corte dei conti. Sia che si parli di modificare l'art. 53 della Costituzione o l'art. 81 o l'art. 119, vi è in controluce la concreta vita della Corte dei conti: già ora, prima di ogni modificazione costituzionale.

Quella che è la vita problematica della Corte dei conti:

- alle prese con il valore dell'integralità dei bilanci a copertura di tutte le obbligazioni contratte dallo Stato e dalle Autonomie, contro forme elusive, ora così frequenti per l'inserzione di procedure di diritto privato nel contesto amministrativo;

- alle prese con il problema di determinazione del livello delle entrate tributarie e l'attendibilità delle stime della lotta all'evasione;

- alle prese con l'esistenza di variabili non programmabili della spesa, nell'imprevedibile andamento dei tassi di interesse, affidati ai volatili mercati;

- alle prese con la penuria, non innocente, di bilanci consolidati nel "settore pubblico allargato".

Su tutta questa gamma di missioni, già ora l'Istituto può muoversi a 360 gradi perchè le norme già ci sono, stratificate magari e confuse: ma esistenti.

C'è però una importante eccezione. Per l'Istituto è divenuta troppo stretta la possibilità di ricorso di costituzionalità contro norme e consuetudini pericolose per gli equilibri di bilancio. Pericolose, quindi, per i diritti della collettività (che vengono, anche per questo aspetto, sacrificati). Una svolta della giurisprudenza costituzionale in adeguazione alle nuove esigenze sarebbe ora giustificata anche dagli stringenti vincoli costituzionali europei.

In questa più sensibile posizione, in queste più alte responsabilità, in queste attese, è assai viva nella Corte dei conti l'attenzione a ogni sforzo di affinamento e approfondimento del lavoro comune. Come pure è assai viva la consapevolezza che una tale qualità costituzionale dei nuovi compiti di terzietà, impone la ricerca di una ancora più alta qualità professionale del corpo magistratuale e una migliore qualità del suo diritto interno.