

## La Corte non fa sconti

*di Sabino Cassese*

Uno dei segni più preoccupanti della crisi odierna dello Stato è rappresentato dalla tendenza di alcuni corpi dello stesso Stato a costituirsi come gruppi di pressione nei confronti del Parlamento e del governo. Così istituzioni che sono parte dello Stato operano allo stesso modo di associazioni ed altri organismi privati.

Che gli interessi privati, e che quelli che li rappresentano nello spazio pubblico, cerchino di influenzare decisioni collettive è normale perché la politica riguarda sia opinioni, sia interessi, e perché l'interazione tra esecutivo statale e società si nutre di ambedue.

Se, invece, istituzioni pubbliche che sono parte della macchina statale cercano di influenzare decisioni collettive che spettano al Parlamento e al governo, si producono due anomalie. Perché questi organismi svolgono così una funzione privata utilizzando la veste pubblica: rappresentano gli interessi del corpo e non l'istituzione. E perché la loro azione inverte il rapporto fisiologico tra chi prende decisioni collettive e chi deve dare ad esse attuazione, tra chi approva la legge e chi è chiamato a interpretarla ed attuarla. A queste anomalie se ne aggiunge una terza quando componenti di questi corpi svolgono la funzione di consiglieri del governo, e finiscono così per trovarsi in conflitto di interessi: da un lato, operano come «grands commis» al servizio del governo, dall'altro si oppongono all'attuazione di leggi che lo stesso governo ha proposto.

Questo sta accadendo nella attuazione della prima legge pubblicata in questo anno, relativa alla Corte dei conti. Si tratta di una legge tutt'altro che perfetta, perché assegna alla Corte un compito consultivo a richiesta, perché conferma ed amplia il controllo preventivo (che, come Massimo Severo Giannini osservò già nel 1965 al convegno su «lo sperpero del pubblico denaro», «non serve a niente»), invece di rafforzare quello successivo sui risultati, e perché non si sofferma invece sul controllo di gestione sul bilancio dello Stato, su cui la Corte dei conti deve riferire al Parlamento, compito svolto finora in modo molto inadeguato.

Ma la legge cerca di rimediare a un problema noto da tempo, l'inazione amministrativa o il rinvio delle decisioni amministrative, in larga parte dovuto al modo in cui la Corte dei conti ha interpretato il proprio ruolo di accusatore e di giudice della responsabilità contabile rendendo questa responsabilità sempre più gravosa per gli amministratori pubblici, e soprattutto imprevedibile. Quindi, la legge è stata adottata per correggere errori della Corte dei conti stessa, come quello compiuto nella materia del debito pubblico, quando la Corte ha preteso di richiedere risarcimenti miliardari a funzionari che avevano fatto in modo accurato il loro dovere (come è stato riconosciuto dopo 11 anni e 5 gradi di giudizio). Questo era accaduto perché la Corte dei conti italiana (un corpo di circa 2500 addetti, di cui 500 magistrati, poco più della metà dei quali con il rango di presidenti di sezione o equiparati) è l'unico organismo di controllo dei

conti al mondo nel quale non vi sono economisti, esperti di scienza delle finanze, statistici, tecnici della gestione del debito (qualche economista è stato nominato direttamente dal governo grazie alle pressioni di alcuni illuminati presidenti della Corte) e nel quale vi è un alto numero di addetti convinto che la gestione economica dei poteri pubblici possa realizzarsi in forme giurisdizionali, secondo il modello accusatorio del processo penale. E quando il Parlamento approvò una norma che prevedeva che la Corte dei conti dovesse reclutare anche economisti, la Corte non diede attuazione alla norma sino a che non riuscì a sterilizzarla, bloccando di fatto il reclutamento per concorso di economisti.

In compenso i magistrati contabili sono giuristi capaci di scrivere sentenze di 80 pagine, come una di quelle alle quali qui si fa riferimento, in cui si attacca direttamente il legislatore, accusato di aver ridotto il potere discrezionale del giudice contabile.

Ora la legge è in vigore e un numero cospicuo di componenti della Corte dei conti ha sviluppato contro di essa una triplice azione: ha richiesto di partecipare alla preparazione dei decreti delegati che debbono dare ad essa attuazione; ha sollevato dubbi di costituzionalità, rinviando alcune norme della legge alla Corte costituzionale; ha deciso di poter disapplicare altre norme per un presunto contrasto con il diritto europeo. Organi diversi della Corte hanno così sviluppato un'azione duplice, negoziale e giurisdizionale, comunque diretta a svuotare di contenuto la legge. Inoltre, singoli magistrati sono impegnati nell'organizzare convegni, scrivere articoli e libri per sostenere la favola per cui una più economica gestione dei poteri pubblici può essere assicurata nelle stesse forme in cui operano i pubblici ministeri penali.

La Corte dei conti opera in tal modo perché ritiene — come si può leggere nelle sue sentenze — di essere «istituzione coscienza finanziaria dello Stato-comunità operante a tutela dell'interesse pubblico riferibile a cittadini ed imprese» e di svolgere il compito di «pubblico ministero contabile al servizio dello Stato-comunità ovverosia dei cittadini e delle imprese».

Procedendo così, una larga parte del corpo dei consiglieri della Corte soddisfa ambizioni di potere di singoli componenti della Corte, consentendo loro di condizionare decisioni governative o amministrative, ma finisce per diminuire il ruolo dell'intera istituzione, riducendo contemporaneamente la sua utilità collettiva, perché la Corte dovrebbe essere di ausilio al Parlamento, non cercare di svuotare le leggi da esso approvate.

Gli interrogativi sollevati da questa azione di un corpo dello Stato — peraltro non unanime nel sostenere che il controllo dei conti possa farsi da giuristi e in forme giudiziarie — contro lo Stato sono molti. Questa funzione accusatoria, ispirata ai pubblici ministeri penali, è funzionale a rendere più razionale la gestione dello Stato e ad evitare lo sperpero del pubblico denaro, o invece produce un effetto contrario, di aumentare i costi, rendendo anche più difficile e complicata l'azione amministrativa? Questo nuovo fenomeno di populismo giudiziario non ci riporta alla giustizia da cadì, su cui ha scritto pagine memorabili Max Weber? Può un organismo che fa parte dello Stato comportarsi nei confronti dello Stato come un'associazione di interessi? Quanto valore hanno le leggi e quanto peso hanno governo e Parlamento, se un organismo che dovrebbe far rispettare la legge l'attacca in vari modi? Non si finisce così per ridurre lo Stato in briciole, quasi un aggregato di corporazioni indipendenti?