

Democrazia ed efficienza nell'amministrazione

Nell'impossibilità di dare, per mancanza di spazio, il testo completo delle tre relazioni, offriamo ai lettori una sintesi della relazione di Leopoldo Piccardi, che inquadra i termini generali del Convegno

Di *Leopoldo Piccardi*

La polemica fascista e quella, in genere, dei movimenti totalitari moderni coglie nel segno quando combatte la concezione del governo come "esecutivo", quando nega che l'apparato amministrativo dello Stato possa essere considerato come un puro e semplice strumento per l'applicazione della legge. Chi combatte le tendenze totalitarie propugnando il ritorno a uno Stato che limiti il proprio intervento al mantenimento dell'ordine pubblico e a garantire la sicurezza dei rapporti giuridici, uno stato nel quale il governo abbia il solo potere di applicare la legge, senza alcuna libertà di determinazione, si priva volontariamente delle armi per combattere, perché si pone idealmente in una situazione che precede il fascismo e i moderni movimenti totalitari. Il fascismo è indubbiamente una malattia, ma è una malattia del nostro tempo, che deve essere curata con i rimedi scoperti dalla scienza moderna, non con sedativi e con impiastri. L'errore non sta dunque nel contestare che il governo possa essere ridotto a un semplice "esecutivo" e che la pubblica amministrazione possa essere considerata un mero strumento per l'applicazione della legge. Gli errori - se si può parlare di errori per tendenze che si pongono in contrasto con la stessa linea di sviluppo della nostra cultura e della nostra civiltà - sono ben altri. Il primo è quello di negare appunto la stessa validità storica di principi quali la divisione dei poteri e lo stato di diritto, anziché ricercare come gli ideali espressi da quei principi, e tuttora validi per noi, possano sopravvivere e affermarsi nella realtà nella quale oggi viviamo.

La critica totalitaria esprime ancora rozzamente una necessità incontestabile nel proporsi di eliminare quelle residue tracce di dualismo, di diarchia, che permangono nello Stato moderno. Che il potere sia diviso costituisce una imprescindibile garanzia. Ma i vari centri nei quali si fraziona il potere non devono essere l'espressione di principi diversi. Le tendenze autoritarie di destra si pongono però contro il corso della storia quando sognano di sopprimere quel dualismo restaurando un potere assoluto, che ricerchi un titolo di legittimità in nuovi principi, diversi da quello al quale si raccomandava la monarchia assoluta. Nello Stato democratico, il dualismo può essere soppresso soltanto riconducendo ai principi della democrazia tutti i centri fra i quali è ripartito il potere. L'esigenza che rimane tuttora parzialmente insoddisfatta nel nostro ordinamento, anche nel quadro della Costituzione repubblicana, è quella di attribuire al Governo, all'amministrazione pubblica, un carattere altrettanto democratico quanto quello che è riconosciuto al Parlamento e alle altre assemblee rappresentative. Quando questo processo sarà compiuto, governo e pubblica amministrazione potranno uscire dalle strettoie di un "esecutivo", di un apparato destinato soltanto all'applicazione della legge.

Superato quel dualismo che è il residuo di una lunga e non superata tradizione, occorre provvedere in altri modi e in altre forme ad attuare quella ripartizione di poteri che è una fondamentale garanzia contro la tendenza all'abuso e all'arbitrio nell'esercizio della pubblica funzione. Ma il punto che nella teoria della divisione dei poteri, merita di essere più attentamente riveduto è quello che concerne il criterio di ripartizione del potere tra il legislativo e l'esecutivo. L'idea che un organo dello Stato faccia le leggi e l'altro le applichi deve considerarsi oggi veramente superata. Da un lato, vi sono sempre più ampi settori di attività pubblica, non consistente nell'elaborazione di norme legislative, in cui si richiede un intervento dell'assemblea rappresentativa, per garantirne la democraticità. D'altro lato, l'emanazione di norme generali non è più soltanto l'espressione di un potere tendente ad assicurare la convivenza dei cittadini in un ordine giuridicamente garantito, ma è sempre più uno strumento per il perseguimento di quei fini di sviluppo sociale ed economico che il governo e l'amministrazione si propongono di raggiungere.

Questi discorsi, che sconfinano, come si è ammesso, dallo stesso quadro dell'ordinamento costituzionale oggi vigente, possono sembrare inopportuni in un convegno che ha, come il nostro, un oggetto diverso e più limitato. Ma - già l'abbiamo avvertito - non vi è riforma, per quanto parziale e circoscritta, che non richieda una chiara coscienza della direzione in cui dovrebbe

muoversi lo sviluppo delle nostre istituzioni.

La funzione del Parlamento

Non deve meravigliare se, nello spirito che si è sopra chiarito, si dovrà qui parlare anche del Parlamento. Questo organo fondamentale della democrazia moderna ha una posizione preminente in tutti gli specifici problemi ai quali si rivolge l'attenzione di questo convegno: si parli di bilanci o di rendiconti, si parli di responsabilità dei ministri, si parli di quel massimo organo di controllo che è la Corte dei Conti, si parli del controllo sugli enti pubblici, vengono sempre in gioco le Istituzioni parlamentari. E non credo che noi assolveremo il compito che ci siamo proposto se, nell'indicare alcune vie attraverso le quali, a nostro avviso, si potrebbero migliorare il nostro apparato amministrativo e il suo funzionamento, dimostrassimo di ritenere che le istituzioni parlamentari non presentino alcun problema e siano pertanto fuori discussione. Dobbiamo invece dire francamente che, se tutto l'organismo dello Stato sembra da noi gravemente malato, il grande ammalato è forse precisamente il Parlamento.

L'importante non è che il Parlamento faccia molte cose: ciò che importa è che faccia le cose che deve fare e che può fare. L'attività legislativa che oggi grava sul Parlamento è già eccessiva, e francamente non si può dire che esso la svolga in modo soddisfacente. In alcuni settori, la funzione legislativa delle assemblee parlamentari costituisce anzi un grave fattore di perturbamento della nostra vita pubblica.

Tutto questo non è, o è soltanto in parte, colpa delle istituzioni e di chi ne fa parte. La verità è che il mestiere di parlamentare è diventato un mestiere impossibile. Non si può richiedere a un uomo di trascorrere quasi tutto l'anno a Roma, lontano dai suoi affari, dalle sue occupazioni e dalla sua famiglia; di passare le giornate in commissioni o in assemblea, per trattare gli argomenti più disparati e spesso improntati a un tecnicismo che richiederebbe una solida preparazione in ogni campo dello scibile umano; di intrattenere una corrispondenza con i suoi elettori e di curarne gli interessi; di partecipare alla vita del suo partito; di fare frequenti ritorni nel suo collegio elettorale, per non farsi dimenticare da coloro che saranno gli arbitri della sua rielezione. Fare tutte queste cose significa inevitabilmente farne male almeno una parte e determina inoltre un'altra conseguenza, che è forse il punto più nero della situazione attuale. La funzione del parlamentare diventa sempre più professionale: non si può dedicarvi una parte del proprio tempo o soltanto alcuni anni della propria vita. E in questo modo si rende sempre più difficile il ricambio in seno alle assemblee parlamentari, si compromette sempre di più il loro carattere rappresentativo dell'elettorato. Un partito non può non esitare quando deve sostituire uno degli uomini che lo rappresentano in Parlamento, se sa che la sua mancata rielezione è un dramma personale e familiare; si pone così un problema di compensi, che è un'altra causa di perturbamento nella pubblica amministrazione. Assistiamo dunque a un processo di professionalizzazione del Parlamento: e, per dire tutto, di professionalizzazione a basso livello.

Come si può porre riparo a questa situazione? Non è questa, l'abbiamo già detto, la sede per rispondere a questi interrogativi. Ma il relatore chiede ai lettori e agli ascoltatori il permesso di esporre, per usare le parole di un grande scienziato, ciò che egli "osa pensare". Quello che deve essere ad ogni costo salvaguardato è precisamente il carattere rappresentativo del Parlamento, garanzia fondamentale di un ordinamento democratico, oggi messo a repentaglio dalla mole schiacciante di lavoro gravante sulle Camere e dal sempre maggiore professionalismo della funzione parlamentare. A questo fine, si potrebbe pensare a un Parlamento, possibilmente composto di una unica assemblea, eletta naturalmente a suffragio universale, ma della quale facessero parte persone non professionalmente dedite alla politica, ma impegnate nei vari settori della vita produttiva del paese. Le attribuzioni di questa assemblea dovrebbero essere tali da poter essere svolte in due sessioni all'anno, di un paio di mesi ciascuna. Un comitato permanente potrebbe assicurare, negli intervalli fra le sessioni, la continuità dell'istituto. Le funzioni di un Parlamento, così inteso, dovrebbero essere: quella di esprimere un governo e di esercitare su di esso il controllo politico, con il voto di fiducia, le inchieste parlamentari e così via; di approvare i piani economici, i bilanci e i rendiconti dello Stato; di approvare le leggi quadro. Nulla di più, e ce n'è abbastanza. Ma un'altra importantissima funzione dell'assemblea dovrebbe essere quella di funzionare quale corpo elettorale per assicurare, attraverso questa sorta di elezione di secondo grado, il carattere democratico di alcuni altri organismi, i quali potrebbero bene, essi, avere un carattere professionale.

Innanzitutto, un consiglio legislativo al quale spetterebbe di approvare le leggi da emanarsi in attuazione delle leggi quadro, i provvedimenti legislativi di urgenza e, probabilmente, anche i regolamenti generali;

in questo modo, queste due ultime categorie di provvedimenti normativi perderebbero il carattere burocratico che hanno attualmente. Espressione democratica dell'assemblea legislativa dovrebbe poi essere quel fondamentale organo di controllo che è la Corte dei Conti, del quale si parlerà ampiamente nel corso di questo convegno. Un analogo carattere e un analogo metodo di formazione potrebbe avere l'attuale CNEL, che ha purtroppo acquistato anch'esso una struttura burocratica, venendo così meno ai suoi compiti istituzionali. Rappresentanze democratiche potrebbero, per la stessa via, inserirsi nei gangli più delicati dello Stato, quali la Corte Costituzionale, il Consiglio Superiore della magistratura, la radio e la televisione, la scuola, gli organi centrali preposti alla funzione amministrativa.

Per una amministrazione più democratica

A nostro avviso, il fine di "democratizzare", per usare una brutta parola, la pubblica amministrazione si raggiunge per tre vie diverse:

a) Vi è innanzitutto la vecchia via, tuttora valida delle autonomie locali. Il legislatore costituente l'ha compresa benissimo, sforzandosi di circondare di migliori garanzie le autonomie comunali e provinciali e creando quel nuovo ente territoriale che doveva essere la chiave di volta del nostro nuovo ordinamento costituzionale, la Regione. La resistenza, diciamo pure il sabotaggio, che, per questa parte, ha incontrato l'attuazione della nostra Costituzione ha impedito l'attuazione dei saggi disegni del legislatore costituente, L'autonomia dei comuni e delle province è probabilmente oggi minore che nell'età giolittiana: le regioni a statuto ordinario, nonostante tutti gli impegni e tutte le promesse dei vari governi, non sono ancora venute alla luce. E' una grande occasione mancata.

b) La seconda via attraverso la quale si può rendere più democratica la pubblica amministrazione è quella di consentire, in alcuni dei suoi settori, un'intervento diretto o indiretto del Parlamento. Il problema è grosso, perché pone in gioco un altro dei principi fondamentali dello Stato parlamentare, quello della responsabilità ministeriale: principio, anche questo, verso il quale non si deve nutrire un bigotto attaccamento, ma che deve essere riveduto con cautela. L'esigenza di unitarietà della funzione di governo e della funzione amministrativa sussiste ancora in notevole misura. Ma sono in parte cadute le ragioni dogmatiche in base alle quali, fuori dei campi riservati al legislatore e al giudice, tutto doveva svolgersi sotto il segno e con la garanzia della responsabilità ministeriale. Già una volta il problema è venuto in gioco quando si è discusso del Consiglio superiore della magistratura.

Analoghe esigenze di sottrarre al governo l'esclusivo controllo di organi e di funzioni di importanza troppo determinante per la vita del paese per essere poste nelle mani di un potere segnato da un'impronta di parte, si sono sentite in altri settori: la radio e televisione; la scuola. Un problema a sé è quello della Corte dei Conti, perché, in questo caso, piuttosto che di una partecipazione del Parlamento all'esercizio di una funzione amministrativa, si deve parlare di una funzione di controllo di cui il Parlamento stesso è titolare e che esso esercita per mezzo di un organo posto a sua disposizione. Presenta invece analogia con il problema della magistratura, quello della giustizia amministrativa, che dovrebbe essere risolto prevalentemente in chiave di autonomia, con quelle limitate partecipazioni del Parlamento di cui stiamo già facendo esperienza con la Corte costituzionale e con il Consiglio superiore della magistratura.

c) Il terzo punto obbligato di passaggio di ogni sforzo che tenda a mettere ordine nella nostra pubblica amministrazione è quello che concerne l'organizzazione dei ministeri, la posizione del ministro, i rapporti fra questo e la burocrazia. Anche questo è un problema di democrazia, ma soltanto in parte nel senso di una maggiore penetrazione nell'azione amministrativa della volontà popolare, espressa da organi rappresentativi: si tratta, in maggiore misura, di una migliore definizione delle responsabilità, di evitare le collusioni ai danni dell'interesse generale, di rendere più razionale l'organizzazione. Lo argomento richiede quindi un più ampio discorso, che riserviamo a un apposito paragrafo.

Ministeri senza misteri

Quelli che sono, nell'arguto titolo del bel libro di Frassinetti, *i misteri dei ministeri* rivelano facilmente il loro segreto a chi si pone sul modesto piano della politica e della scienza

dell'amministrazione. I vizi principali della nostra organizzazione amministrativa centrale sono, a nostro avviso, la confusione delle responsabilità, la conseguente collusione tra classe politica e burocrazia, il formalismo burocratico.

a) Lo schema organizzativo dei nostri ministeri è quello proprio a ogni struttura gerarchica: una piramide, e in capo a essa il ministro, al quale solo spetta il potere di decisione, la cui volontà è determinante per l'azione di tutti i suoi dipendenti, per la loro sorte e per la loro carriera, il quale copre, con la sua responsabilità, o meglio con la sua irresponsabilità, quelle di tutta l'organizzazione burocratica alla quale è preposto. Basta ricordare questa situazione, per comprendere che, come nel caso dei membri del Parlamento, così per il ministro, ci troviamo di fronte a un mestiere impossibile.

In queste condizioni, i discorsi che anche recentemente si sono fatti, in relazione a processi e ad altri casi clamorosi, sulla responsabilità dei ministri, cadono nel vuoto. Ripetutamente, di fronte ad accuse mosse contro funzionari, abbiamo sentito chiamare in causa la responsabilità del ministro; si è levata qualche autorevole voce a rivendicare ai ministri la loro responsabilità, quale elemento imprescindibile della dignità spettante alla loro funzione; di recente, abbiamo visto un ministro tradotto davanti alla Corte dei Conti per rispondere del danno che sarebbe derivato allo Stato dal suo operato; su un altro ministro pende tuttora un'indagine parlamentare. Che ci possano essere, nei singoli casi, responsabilità di uomini politici, è fuori di dubbio: e soprattutto la responsabilità può esistere quando si tratti di episodi che hanno formato precisamente l'oggetto di quegli interventi saltuari del ministro, che abbiamo sopra lamentati. Ma è altrettanto certo che, fino a quando la funzione del ministro è intesa così come lo è oggi, il ministro è, per forza di cose, un irresponsabile. E, ciò che è più grave, la sua irresponsabilità copre la responsabilità di tutti i funzionari dipendenti.

b) E' in parte conseguenza di questa situazione, in parte un aspetto di costume politico, basato sui partiti, quale quello che noi conosciamo in Italia, la frequente collusione fra l'uomo politico e la burocrazia. Coloro che attribuiscono tutti i nostri mali alla partitocrazia, non mancheranno, anche in questo caso, di levare la voce per chiedere limitazioni e controlli all'attività dei partiti. Noi che riteniamo il sistema dei partiti base essenziale di una vita democratica e che riconosciamo ai partiti italiani, il merito di avere, nonostante tutti i loro difetti, largamente contribuito alla educazione politica del nostro popolo, siamo d'avviso che si debbano piuttosto rivedere le strutture dello Stato, perché questo si possa difendere dalle inevitabili esorbitanze dello spirito e dell'azione di parte.

c) Quel formalismo burocratico, che rappresenta una degenerazione del principio di legittimità, si fa particolarmente sentire nell'organizzazione dei nostri ministeri ed è in gran parte conseguenza del medesimo atteggiamento mentale. La preoccupazione principale della nostra burocrazia è quella di prevedere tutto ciò che possa eventualmente accadere, tracciando preventivamente una linea di condotta che non lascia al funzionario chiamato ad agire altra preoccupazione se non quella di applicare fedelmente le istruzioni ricevute. Ogni azione amministrativa si trasforma così in procedura, in una serie di atti rituali, dai quali è esclusa qualsiasi immediata reazione del funzionario alla concreta situazione di fatto, ogni sua libertà di determinazione, e conseguentemente ogni sua responsabilità.

Questi, che a noi sembrano i vizi capitali della nostra organizzazione ministeriale, possono essere corretti con un ritorno al realismo e, vorremmo dire, al buon senso. Il ministro fa parte del consiglio dei ministri e, in questa sua qualità, partecipa alla formazione della politica generale del governo; nel quadro di questa politica generale, egli imprime una linea direttiva all'attività della propria amministrazione. A questo oggi dovrebbe provvedere, coadiuvato dal proprio gabinetto e dalla propria segreteria particolare, attraverso i contatti individuali e collegiali con i capi dei servizi. Ma non vi è ragione che il ministro tratti affari particolari, prenda particolari decisioni, firmi atti. Tutto questo spetta ai funzionari, chiamati ad agire individualmente o collegialmente: e sarebbe opportuno che il metodo della collegialità fosse più largamente diffuso nella nostra amministrazione. Né il ministro deve occuparsi della nomina, della promozione, del trasferimento, del collocamento a riposo dei singoli impiegati o dei procedimenti disciplinari ai quali essi siano soggetti. Il ministro deve avere a propria disposizione non singoli uomini, ma un organismo, il quale deve trovare nel proprio seno le proprie regole di vita e le proprie garanzie di un funzionamento regolare e fecondo.

Per attuare questa trasformazione negli schemi organizzativi e nei metodi di lavoro, occorre che i

singoli servizi - le attuali direzioni generali - acquistino una maggiore autonomia, trasformandosi in unità organiche, con compiti ben definiti, in relazione ai quali possano proporsi il raggiungimento di precisi risultati. Ciò che può consentire un migliore controllo sul funzionamento dei singoli servizi, attraverso una valutazione del loro rendimento. Una riorganizzazione delle amministrazioni centrali su queste basi è forse la via attraverso la quale si può gradualmente risolvere anche il problema degli enti pubblici, perché, una volta riconosciuta ai vari servizi una larga autonomia, molti settori di attività amministrativa che hanno dovuto essere organizzati nella forma dell'ente pubblico, appunto per evitare l'eccessivo accentramento ministeriale, potrebbero rientrare nel seno dell'amministrazione statale.

Come rendere utile un ministero inutile

Il tema che forma oggetto del presente convegno è strettamente collegato, in modo particolare, con quel problema della riforma amministrativa, di cui si continua inutilmente a parlare da vent'anni a questa parte. Neppure su questo problema è naturalmente possibile intrattenersi qui di proposito. Ma non è forse neppure conveniente ignorarlo.

Quello che ci sembra, innanzitutto, opportuno dire è che tutti gli sforzi, forse piuttosto velleitari, fatti finora, ai fini di una possibile riforma amministrativa non hanno dato né potevano dare alcun risultato, perché si è sempre seguita una falsa traccia. Da vent'anni ci stiamo baloccando con l'illusione che la pubblica amministrazione italiana si possa riformare con una legge.

Il tempo perduto nessuno ce lo può restituire, ma non è mai troppo tardi per cambiare strada. E forse, volendo oggi intraprendere quell'opera che non si è avuto il coraggio o la saggezza di iniziare subito dopo la liberazione, si potrebbe utilizzare quel ministero della riforma amministrativa, il quale potrebbe essere opportunamente trasformato precisamente in un ministero dell'organizzazione dei metodi della pubblica amministrazione. Per assolvere il suo compito, questo ministero dovrebbe naturalmente essere in grado di approfondire gli studi sull'organizzazione e sui metodi amministrativi, rendendosi largamente conto delle esperienze straniere; dovrebbe tenersi al corrente di tutti i progressi della tecnica, in materia di attrezzature e di macchinario di ufficio; dovrebbe probabilmente avere anche un reparto destinato allo studio dell'architettura pubblica, la quale, dal punto di vista funzionale, è oggi un campo totalmente trascurato. Riteniamo poi che lo stesso ministero potrebbe assorbire il Provveditorato generale dello Stato, ampliandone le funzioni, in modo da potere attuare una certa concentrazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, oggi troppo dispersa fra uffici privi di competenza, di esperienza e di materiale informativo. Riteniamo inoltre che allo stesso ministero potrebbero essere affidate quelle funzioni generali, attinenti al governo del personale, che oggi sono inopportuno affidate alla Ragioneria Generale dello Stato. Ci chiediamo infine se anche il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, recentemente costituito, non sarebbe meglio collocato presso un ministero quale quello che abbiamo qui tentato di configurare, piuttosto che presso la presidenza del consiglio dei ministri. E, poiché abbiamo fatto cenno del consiglio superiore della pubblica amministrazione, diremo che anche quest'organo potrebbe essere opportunamente integrato con membri eletti dal Parlamento, in modo da introdurre un elemento di democrazia anche al vertice della pubblica amministrazione.

Si obietterà che un ministero così configurato può apparire in contrasto con l'art. 95 della Costituzione, il quale attribuisce al presidente del consiglio dei ministri la funzione di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Per parte nostra, pensiamo che questa funzione del presidente si debba svolgere attraverso interventi, che si raccomandino alla sua autorità personale, piuttosto che alla collaborazione di un'apposita organizzazione amministrativa, messa alle sue dipendenze. Siamo d'avviso che il presidente del consiglio dei ministri debba essere lasciato indisturbato all'esercizio della sua altissima funzione politica.

Il problema dei controlli

Abbiamo detto che amministrazione attiva e funzione di controllo si condizionano a vicenda, determinando l'una il carattere, i modi, le forme dell'altra. Una amministrazione attiva più libera, meno impacciata da norme, precetti e direttive di carattere generale, più aderente alla realtà e alle sue concrete manifestazioni, importa una radicale trasformazione dei controlli. Non scompare, ma cessa di essere assorbente, il controllo di legittimità, il quale, come controllo sull'osservanza dei

limiti in cui l'azione amministrativa deve svolgersi, vede tanto più ristretto il suo ambito, quanto più quei limiti sono ampliati. Ma alla maggiore libertà dell'amministrazione e alla conseguente restrizione della sfera propria al controllo di legittimità si accompagna la necessità di un più valido, più approfondito controllo di merito, di un controllo cioè, non sull'osservanza di norme, di principi, di direttive generali, ma sui risultati dell'azione amministrativa, sulla sua rispondenza ai fini che essa deve istituzionalmente perseguire.

I controlli interni alla pubblica amministrazione, quelli che ogni ministero esercita per mezzo dei propri servizi ispettivi non sollevano probabilmente gravi problemi: essi sono destinati a trasformarsi, nella loro organizzazione e nei loro metodi, mano a mano che le funzioni di amministrazione attiva si trasformano, e nello stesso senso. Rimane invece sempre un problema aperto quello delle ragionerie, generali e centrali. Per le quali l'ordine di cui sopra svolto porta verosimilmente a far prevalere la tendenza, spesso affermata, di ricondurle alla loro originaria funzione di collaborazione, sul piano finanziario e contabile, dell'amministrazione attiva.

Sul terreno dei controlli campeggia sempre la Corte dei conti, questo vecchio istituto che porta tutte le tracce del tempo, che abbisogna di profonde modificazioni e di restauri, ma che, frutto di una felice concezione, sembra tuttora capace di rendere importanti servizi. Alla Corte dei conti dovrà, crediamo, essere dedicata gran parte dei nostri discorsi. Questi, ad avviso dell'autore di questa relazione, dovranno svolgersi in due direzioni. Da un lato si dovrà insistere sulla necessità di dare alla Corte una struttura perfettamente aderente alla sua posizione di strumento di una funzione di controllo spettante al Parlamento. A questo fine, si dovranno recidere i legami che oggi uniscono la Corte al governo, anche a costo di dover rimettere in discussione la sua infelice classificazione costituzionale fra gli organi ausiliari del governo; si dovranno invece rinsaldare i vincoli fra il massimo organo di controllo e le assemblee parlamentari; si dovrà rafforzare l'autonomia dell'istituto, sottraendo le nomine e le carriere dei magistrati a qualsiasi intervento che non sia espressione di quell'autonomia, salva l'eventuale partecipazione ai relativi poteri di una rappresentanza diretta o indiretta del Parlamento. D'altro canto, come logica conseguenza delle cose dette innanzi, si dovrà sopprimere o ridurre notevolmente il controllo preventivo di legittimità. Sappiamo che molti piangeranno sulla scomparsa di questa forma di controllo le più sincere lacrime, ma crediamo che ben scarsi siano, in concreto, i suoi risultati positivi e che, al contrario, grave sia il suo costo di tempo e di lavoro.

In compenso, la Corte dei conti dovrà essere attrezzata per esercitare un altro controllo, un controllo di merito, sui risultati dell'azione amministrativa, sulla sua produttività, sulla sua, rispondenza ai fini che le sono assegnati. Controllo che dovrà necessariamente assumere quella forma che si dice ispettiva e che importerà una profonda riorganizzazione dell'istituto. Né dovrà essere dimenticata la necessità di assicurare al personale della Corte, accanto a quella preparazione giuridica che è nella sua tradizione, una adeguata preparazione economica, sia che l'una o l'altra debbano incontrarsi nelle medesime persone, sia, come parrebbe preferibile, che la duplice preparazione corrisponda a una divisione del personale in due categorie. I rapporti della Corte con le Camere parlamentari, presenti nel momento della sua costituzione e della vita organizzativa, potranno opportunamente accompagnarsi anche al suo funzionamento, con la partecipazione di magistrati a sedute di commissione o di assemblea, o di rappresentanti del Parlamento a riunioni della Corte. E non ci parrebbe da trascurare l'idea che la Corte, o meglio la sua procura generale, possa fungere da organo permanente di inchiesta del Parlamento,

Il tema dei controlli comprende necessariamente anche quella forma di controllo successivo che si identifica nella giustizia amministrativa. Anche questa attende la mano riformatrice del legislatore, sia per istituire quei tribunali amministrativi regionali che sono l'oggetto di ormai vecchie e mai mantenute promesse, sia per dare al Consiglio di Stato, anche esso inopportuno qualificato dalla Costituzione organo ausiliario del governo, l'indipendenza necessaria a un organo giurisdizionale: ciò che importa la separazione della funzione consultiva da quella giurisdizionale, il taglio di ogni legame fra Consiglio di Stato e governo, la esclusione di qualsiasi ingerenza governativa nella nomina e nella carriera dei magistrati. Ma una trasformazione dei criteri ai quali si ispira l'azione amministrativa non potrebbe non influire sullo svolgimento della giurisdizione amministrativa, la quale non può rimanere fondamentalmente una giurisdizione di legittimità, ma può, di fronte a un'azione amministrativa meno imbrigliata da regole di procedura, trovare la via,

con una più libera ricerca delle prove e con l'uso di quel prezioso strumento che è l'eccesso di potere, per colpire le deviazioni sostanziali di quell'azione dai suoi fini, piuttosto che i suoi vizi rituali.

Non sappiamo se i tempi siano maturi per riforme di grande ampiezza e profondità. In ogni caso, dai nostri lavori dovrebbe levarsi un monito verso chi, illudendosi di difendere intangibili conquiste o di fare dei passi avanti, imbecca, senza avvedersene, una via che farebbe ritornare il nostro paese indietro nei tempi. Quale sia questa via, l'abbiamo detto: è quella di chi si propone di sottrarre allo Stato funzioni essenziali allo svolgimento dei suoi compiti, di chi s'illude di restaurare la legalità e il costume inceppando sempre più la pubblica amministrazione con una serie di prescrizioni superate, di chi vorrebbe privarla degli strumenti di fortuna che essa si è forgiati per ovviare alla carenza delle sue tradizionali strutture, di chi crede di difendere le istituzioni parlamentari, aggravando sempre più le Camere di funzioni che esse sono incapaci a svolgere. E l'elencazione potrebbe continuare.

Leopoldo Piccardi