

L'ordinamento della spesa

Di *M. S. Giannini*

Prima di tracciare un bilancio sufficientemente unitario dei contributi portati alla nostra discussione, vorrei sgombrare il campo da quei problemi che non ritengo pertinenti, cioè dai problemi di carattere storico. Noi abbiamo avuto il susseguirsi di Costituzioni nel nostro paese, nella prima delle quali fu dettato un certo ordinamento della spesa pubblica e fu previsto un certo organo di controllo. Questa Costituzione è finita nel 1887 e adesso abbiamo delle altre costituzioni che sono ordinate secondo criteri profondamente diversi; però, in sede di problemi storici, io vorrei ricordare che non è affatto vero che l'amministrazione del secolo scorso fosse quel modello di regolarità e di correttezza che molti credono. Gli scandali dello scorso secolo sono di gran lunga superiori agli scandali moderni.

Secondo problema che vorrei eliminare: il problema della divisione dei poteri. Non sono io colui che può protestare contro la rimozione di questo mito perché praticamente sono venti anni che sto insegnando che il problema della divisione dei poteri non esiste, ma vorrei rappresentarvi questa situazione: che il principio della divisione dei poteri, nell'uno o nell'altro modo, è applicato in Inghilterra, negli Stati Uniti, in Italia, in Francia, in Germania, e sono tutti paesi che hanno diversi ordinamenti della spesa pubblica e del controllo sulla medesima. Dunque vedete che è un problema che non ha niente a che fare con le questioni di cui stiamo parlando.

Così pure non vorrei parlare del problema relativo al ruolo e alle funzioni degli enti pubblici nello Stato moderno. Bisogna stare molto attenti alle generalizzazioni, perché ente pubblico è un vocabolo giuridico, non è un vocabolo sociologico, né tanto meno è un vocabolo economico; talché, sotto questa espressione, si racchiudono delle radici profondamente diverse, (mai, quindi, a fare delle generalizzazioni su quello che si dovrebbe fare in sede di ordinamento della spesa e di controllo sugli enti, guai, soprattutto, a non scorgere il diverso legame che corre tra i diversi enti pubblici o le diverse categorie di enti pubblici e lo Stato. Ciascun tipo di ente pubblico si meriterebbe un'analisi particolareggiata che, evidentemente, qui non possiamo fare.

Comunque, è evidente, ed era già implicito nella mia relazione, che il problema dell'ordinamento della spesa e il problema del controllo della spesa variano a seconda dei tipi di enti pubblici; non è esatta quindi la critica che mi ha fatto Guarino quando ha detto che io penserei a un problema di uniformità. Altro è infatti dire: attenzione a non creare delle isole esoteriche di legislazione sulla spesa pubblica nel nostro ordinamento; altro è dire ridurre tutto a uniformità: perché le isole esoteriche sono certamente un danno, ma l'uniformità è un danno anch'essa. Quindi vedete che il problema non è problema di sintesi, ma di analisi differenziata in ragione delle diverse strutture amministrative che esistono nel nostro paese.

Non vorrei neppure occuparmi del Parlamento; della crisi del Parlamento, dei partiti, del problema se venga prima la crisi dei partiti o prima la crisi del Parlamento. La mia opinione, per chi conosce i miei lavori, è molto chiara: i partiti politici non fanno parte della cultura del nostro tempo, sono una formula superata che noi dobbiamo subire per una di quelle vischiosità storiche di cui siamo vittime; però questo non è un problema che possiamo discutere qui. Ad ogni modo, tenete presente che la crisi dell'organo parlamentare è una crisi mondiale; oggi esistono ricerche importanti e numerose negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Francia, in Italia, sulla crisi del Parlamento e sulla crisi del sistema dei partiti. Che cosa questo abbia a che fare con l'ordinamento della spesa pubblica e con il controllo sulla spesa pubblica, non so; è chiaro che delle implicazioni esistono; esisteranno tanto delle implicazioni reciproche quanto delle implicazioni unilaterali; ciò dipenderà dal sistema positivo che ogni Stato adotta, ma è anche vero che questo problema è un problema che trascende i limiti della questione che noi qui ci siamo posti e che vorremmo discutere.

Passo quindi al merito dei nostri discorsi.

Io sarei perfettamente d'accordo con la prospettazione che ha fatto Giannetta; in fondo Giannetta ha presentato in termini economicistici il rilievo che io avevo posto in termini potrei dire di scienza dell'organizzazione. Quando egli ha chiamato l'attenzione del convegno sul diverso ruolo che ha la spesa pubblica nello Stato moderno, secondo me ha toccato proprio il punto centrale, che concorda in pieno con quella che era stata la mia critica sul fatto che il sistema di ordinamento della spesa che noi usiamo è un sistema controproducente. Quando si dice ancora che lo Stato moderno è

caratterizzato dal fatto che il pubblico potere interviene nella formazione e nella redistribuzione del reddito... si dice anche una cosa estremamente esatta; tuttavia, stiamo attenti a quelle che potrebbero essere le conseguenze implicite in questa asserzione, perché non è che dalla diversa funzione della pubblica spesa possono derivare delle esclusioni di certi sistemi di ordinamento della spesa pubblica o delle esclusioni di certi controlli. Può derivare al massimo l'adozione di sistemi di spesa pubblica diversi da quelli che oggi sono in uso; e può derivare al massimo l'adozione di controlli diversi da quelli che sono in uso. Ma a me pare indispensabile che il principio del controllo della spesa pubblica sia uno dei principi fondamentali degli stati in cui viviamo, per cui non possa essere da essi abbandonata.

Dalle varie discussioni mi pare risulti chiaramente che la attenzione degli intervenuti pone sempre l'accento sul problema del controllo e non sul problema dell'ordinamento della spesa. Questo può essere inteso in due modi: o nel senso che si è d'accordo sulla critica di fondo che io ho fatto sull'ordinamento della spesa, oppure nel senso che si ritiene che la critica del problema delle impostazioni dell'ordinamento della spesa che io ho fatto sia reputata secondaria essendo più importante il problema del controllo. Ora questo, io tengo a riaffermare, a mio parere, non è esatto e ciò che vale, ciò che conta veramente nell'ordinamento dello Stato moderno è come è ordinata la spesa; e d'altra parte non bisogna neanche cadere in un luogo comune, anch'esso molto diffuso, di credere cioè che esistono solo due possibili forme di controllo, un controllo preventivo e un controllo successivo. Le tecniche della vita associata moderna ci dimostrano che esistono molte altre possibili forme di controllo. Quando noi, per esempio, parliamo di controlli sulle gestioni, evidentemente questi controlli non sono né preventivi, né successivi. Quando noi parliamo, per esempio, di controlli di carattere contemporaneo, come quelli che sembra siano stati sperimentati con notevole successo in alcuni paesi anglosassoni, evidentemente siamo ad di fuori delle categorie tradizionali della nostra pubblicistica. Attenzione quindi al mondo degli avvocati: non dobbiamo farci sopraffare da certo strumentario che solamente per il fatto che esiste, crede di trovare in questo la convalida di una propria legittimazione; gli strumentari sono tanti, il mondo delle aziende private ci offre oramai un repertorio di gran lunga maggiore di quello delle imprese pubbliche. Perché non andare lì a cercare qualche cosa? E' vero, voi direte, questa proposta è stata fatta in Italia, ma ha suscitato scandalo; pur tuttavia vale la pena che si seguiti a farla; il fatto che sia stata respinta alcune volte dalla Ragioneria generale dello Stato non significa che questa posizione sia insostenibile.

Io vorrei dire, ma su questo chiedo scusa agli amici della Corte dei conti, che bisogna stare attenti a non soggiacere alle deformazioni professionali; il controllo è una cosa importante, ma non è la cosa più importante di tutte; la cosa più importante è il fatto che con questo sistema di ordinamento della spesa, lo Stato spende di più e spende male, perché è costretto a spendere in quel modo; a meno che non vi siano dei titolari di uffici che si assumono delle responsabilità che vanno al di là della legge. Diciamo, per la verità, che in Italia esistono moltissimi funzionari amministrativi che si assumono queste responsabilità, e se le assumono ben sapendo di andare al di là della legge; ma d'altra parte essi confidano, sotto certi aspetti, nella stessa giustizia della Corte dei conti perché - come io ho detto nella relazione - la Corte dei conti come giudice è molto più avanzata di quello che possono essere altri giudici. Quando la Corte dei conti si accorge che nessun danno è derivato alla pubblica amministrazione da certe spese irregolari, da certi comportamenti illegittimi, in realtà essa manda assolto il funzionario che ha tenuto quei comportamenti o ha commesso quei fatti. Mi potrete subito obiettare che questo fa parte di quegli accomodamenti di fatto che derivano dal principio della stella d'Italia, sono d'accordo con voi, però è un fatto di cui dobbiamo prendere atto e di cui dobbiamo registrare la presenza.

Ho sentito sul problema del controllo che Cajaniello si è espresso in termini contrari al controllo preventivo. Mi sarei aspettato che su questo punto la discussione fosse stata un po' più fervida perché, per la verità, anch'io son contrario al controllo preventivo. Il controllo preventivo, indubbiamente è un controllo poco efficiente e dal punto di vista aziendale non serve a niente, e non tanto perché si possono usare dei trucchi, perché io mi raffiguro una fattispecie normale per dirla in termini giuridici, in cui non c'è nessun trucco da parte della amministrazione. Or bene, voi pensate veramente che, quando si porta ad un signore anche molto provveduto, una serie di documenti in cui si incorpora un contratto di una pubblica amministrazione, costui sia in grado di vedere che cosa c'è dietro quelle carte, quando non ha di fronte a sé un contraddittorio, non ha degli strumenti di

indagine economica, non ha la possibilità di conoscere il mercato? E' chiaro che in questo caso quel contratto passa. E questo è il controllo preventivo. Dunque è il sistema che non va, e si risolve in una perdita di tempo per l'amministrazione, a detrimento di altre specie di controllo che, invece, potrebbero essere molto più pertinenti, molto più precise.

Non mi soffermo sul problema della registrazione con riserva e prendo atto della diversa opinione espressa da Cajaniello; così pure non mi soffermo sul problema dell'equipaggiamento della Corte dei conti, che vorrei lasciare al collega Buscema. Vorrei chiudere solamente con una osservazione. Noi abbiamo dinanzi a noi una realtà che, se potessimo analizzarla nelle sue intime strutture, scopriremmo essere una realtà lastricata di buoni propositi. Non c'è dubbio che tutti i legislatori, che hanno escogitato i vari sistemi di intervento, di regolazione e di controllo della spesa pubblica, fossero veramente animati, da buoni propositi. Non dimentichiamo, per esempio, quello che fu l'intervento di Giolitti nell'ordinamento dell'amministrazione delle Ferrovie dello Stato. Perché, viceversa, la realtà di fatto è così diversa da questi buoni propositi? Io non credo che sia esatto imputare tutto a un difetto di persone, a quei fatti di disonestà, che ci saranno sempre quale che sia il sistema di controllo che si adotta; non credo neanche che convenga polemizzare con la magistratura, perché finché le leggi penali sono quelle che sono la magistratura è ben difficile che possa capire qualche cosa intorno a quelle specie di reati che il codice le mette così dinanzi a sacco d'ossa; e allora c'è da chiedersi se qui, ancora una volta, non si sia di fronte a un difetto del sistema, cioè se veramente qui, risalendo più in alto, non si sia di fronte a una di quelle carenze di carattere costituzionale. In che senso vi dico questo? Nel senso che l'elaborazione di questa normazione avviene sempre per settori: cioè, c'è da risolvere un certo problema, si guarda quel problema come se fosse un problema isolato da tutti gli altri, senza tener conto che quel problema vive la sua storicità in una legislazione positiva estremamente complicata e confusa come quella attuale. Questo se deve indurci a muoverci con una certa cautela, però a me pare che nello stesso tempo deve stimolare a un impegno più serio, non solo la classe politica, ma anche quei tecnici di buona volontà che possono concorrere a risolvere questo problema. In altre parole - e con ciò chiudo - la critica è molto facile: ciò che è difficile è la proposta concreta, il suggerimento, cioè il rimedio per risolvere questi problemi. E qui, vedete, noi abbiamo discusso tutta una mattinata, ma sinora nessuno ci ha detto, ci ha suggerito un rimedio possibile.

Massimo Severo Giannini