

Il controllo insufficiente

“Lo Stato spende male”: questa la semplice constatazione e conclusione si può dire unanime del Convegno organizzato il 29 e il 30 maggio all'Eliseo dal *Movimento Salvemini*, quasi a parafrasi del tema datogli da Ernesto Rossi: lo sperpero del pubblico denaro. Dal quale peraltro risultava che per Stato s'intendeva quel complesso, anzi congerie, di enti ed istituti investiti di funzioni pubbliche, che fanno disordinata ed indefinita corona all'amministrazione statale della quale press'a poco raddoppiano la spesa.

E' un processo storico che ha modificato i caratteri della organizzazione statale e ne ha tanto dilatato le funzioni e gli interventi economici. Nasce da condizioni obiettive della evoluzione sociale e politica la proliferazione degli enti, che fa poi da *humus* alla fungaia parassitaria. Ed il Convegno doveva richiamare a questa storia che spiega le profonde deviazioni dal sistema della contabilità pubblica elaborato dalla nostra tradizione giuridica e politica, e spiega anche le differenziazioni via via, e troppo estemporaneamente, introdotte nei sistemi di amministrazione e di controllo.

Richiamarsi alle origini storiche, sempre per evitare che il Convegno si riducesse ad una sommatoria di problemi e interrogativi tecnici, significava anche non trascurare le condizioni politiche che influiscono sui modi di spesa e sulla efficienza del controllo, e la politica economica che determina gran parte della spesa e dovrebbe più specificamente utilizzare i risultati del controllo.

Lo hanno fatto i relatori Leopoldo Piccardi ed i professori Giannini e Buscema e più specialmente alcuni degli intervenuti, come i professori Giannetta e Sylos Labini. Accenni che meriterebbero maggiori sviluppi: una lacuna della nostra letteratura giuridico-politica emersa dalle discussioni è forse quella di una organica ricostruzione storica del nostro sistema, delle sue donazioni e proliferazioni, di una realistica illustrazione delle condizioni attuali di funzionamento e delle sostanziali lesioni che sotto la copertura delle forme rituali esse portano al valore del controllo come garanzia del cittadino. Condizione della sua efficacia di strumento democratico dovrebbe essere l'aderenza del suo funzionamento alla realtà della vita politica e del gioco delle forze che la muovono.

E' pertanto naturale che l'interesse del Convegno dovesse investire tutti gli istituti dello Stato, dai poteri costituzionali alle articolazioni del controllo. Materia notissima alla quale era difficile stabilire preliminarmente dei limiti. La relazione Piccardi ha considerato in sede introduttiva gli organi centrali dello Stato, specialmente Parlamento e Governo, le disfunzioni dei quali sono in certo modo il primo anello di una lunga catena di guai.

Venti anni di veloce evoluzione hanno invecchiato oltre il prevedibile il nostro ordinamento istituzionale, esemplato nella ossatura fondamentale sugli schemi tradizionali dei regimi parlamentari. Il vecchio si è cristallizzato; il nuovo non si è applicato, come l'istituto regionale, o è caduto, come le forme di democrazia diretta. La *routine*, non la razionalità governa il lavoro del parlamentare e del ministro. Nuove impostazioni nei rapporti tra i poteri centrali e gli altri organi consultivi o controllori stentano ad affermarsi.

La relazione Piccardi accenna ad alcune possibili direttive di revisione; l'on. La Malfa insiste sulla distinzione delle responsabilità. Ma razionale e praticabile sono ben lontani dal coincidere. Nulla comunque sembra ormai più desiderabile che una discussione attenta sul funzionamento attuale del Parlamento e sulle possibili revisioni e correzioni. Il discorso cade naturalmente sui partiti, e sulla loro discutibile capacità riformatrice attuale.

Lasciando da parte il controllo politico sull'esecutivo, che è in sostanza il controllo della minoranza sulla maggioranza, il Convegno ha soprattutto considerato il controllo sulla amministrazione, il controllo parlamentare sulla spesa dello Stato ed il controllo sulla gestione degli enti che esercitano funzioni pubbliche o amministrano fondi pubblici.

La debolezza e caducità dei Governi ha sviluppato e consolidato da parecchi anni una sorta di cripto-governo della burocrazia che avviluppa governanti e parlamentari. L'eccessiva pressione del lavoro legislativo rende lacunosi e insufficienti gli esami dei grandi problemi della amministrazione statale. Le discussioni sul bilancio, origine istituzionale del Parlamento, sono sempre più frettolose, ridotte ad un contratto obbligato, di scarsa incidenza, tra maggioranza e minoranza.

Vanifica, o quasi, il controllo parlamentare sul bilancio preventivo il sistema della contabilità di Stato fondato sulla competenza, ben lontano dalla effettiva gestione di cassa che accumula residui secondo le variabili necessità di una politica di Tesoreria, che sfugge totalmente al controllo del Parlamento. E questo sistema, con la sua rigidità e lentezza adatta ai tempi tranquilli di uno Stato puramente amministrativo, non consente tempestivo realismo di previsioni. Il prof. Buscema, che ha particolarmente illustrato questa materia, avrebbe forse potuto concludere che è ormai tempo di passare ad un bilancio di cassa. Finirebbe anche lo scandaloso ritardo della presentazione dei bilanci consuntivi, che soli possono dare le misure reali dei prelievi fiscali e degli impegni dello Stato. La confusione ormai clamorosa del sistema amministrativo dei controlli, le duplicazioni inutili dei controlli interni con quelli della Corte dei Conti, il costo di questa gigantesca organizzazione, il danno dei ritardi provocati dal lento e macchinoso funzionamento e dei sovracosti che i ritardati pagamenti ai terzi accollano allo Stato: questa patologia amministrativa ed i rimedi ch'essa richiede ormai di urgenza hanno trovato il più persuasivo illustratore in Giannini.

Particolarmente incriminato è stato il sistema del controllo preventivo che passa per la trafila delle ragionerie ministeriali alla Corte dei Conti. Né è responsabile la preoccupazione peculiare del formalismo logico della tradizione latina che richiede all'origine della spesa il titolo di legittimità, verificata dalla Corte. Ma è esperienza corrente come il controllo formale serva sempre a ritardare i provvedimenti; di rado a evitare gli abusi e tanto meno le frodi: è difficile con questo sistema rubare cento lire, è facile a Mastrella rubare un miliardo. Il regolamento di contabilità militare, capolavoro di pedanteria formalista, coi suoi 960 articoli non impedisce che qualche maresciallo mangi bene ed i soldati mangino male.

Giannini consiglia di sottrarsi alla tirannia di questo dogma della legittimità. uno dei tanti *idola rei publicae* ai quali non si crede, che però non si osa abbandonare. Il prof. Guarino sconsiglia per contro scardinamenti pericolosi. E' evidentemente materia degna di studio meditato da parte dei competenti. Ma è chiaro che non deve essere l'ossequio alle forme a condannare, ma l'utilità del servizio. Il dominio degli amministratori nel servizio antichità e belle arti ha condotto alla paralisi: meglio qualche abuso; la paralisi costa di più. Un caso analogo è quello del CNEN. Ed altri potrebbero essere citati.

La necessità stessa ha obbligato a ricorrere per gran parte della spesa statale al sistema degli "ordini di accreditamento": deprecabile irregolarità secondo le vestali della contabilità di Stato. Deprecabile sarebbe per contro aggravare l'asfissia dell'amministrazione statale. Occorre normalizzare la irregolarità. E rivedere pertanto la legge generale, che ne ha gran bisogno.

Indicazioni precise sulle riforme e ritocchi da apportare non sono venute dai due relatori e dai numerosi e interessanti interventi, dovuti specialmente ad esperti magistrati della Corte dei Conti. Ma dalla stessa discussione direttive di soluzione sono emerse.

La verifica della legittimità della spesa può restare opportuna per la gestione normale della amministrazione civile: ma dovrebbe esser sufficiente un solo grado, dovrebbe esser assicurata la celerità del controllo, che non deve contrastare alle esigenze del servizio: ciò che spesso non avviene, o non avveniva. Il controllo successivo deve aver autorità di sindacare il merito, cioè l'adequatezza della spesa al fine e la loro razionalità, senza interferire nella decisione della spesa, che rimane alla responsabilità del Legislativo, ma sempre a patto che il controllo sia celere e le risultanze siano celermente comunicate al Governo ed al Parlamento.

Un sistema speditivo di accreditamenti deve esser consentito a gestioni di carattere economico, come quelle affidate ai Ministeri dei Lavori pubblici, dell'Agricoltura, e ad altri ministeri tecnici. Giannini, riprendendo proposte già avanzate anche dal progetto di riforma Medici, pensa alla opportunità, soprattutto per queste gestioni più delicate ed esposte, di un'organizzazione più attrezzata dell'attuale di ispettori di finanza.

La Corte dei Conti è stata naturalmente al centro di questi dibattiti, che hanno avuto la utilità di dar evidenza alla necessità ormai urgente di una chiara definizione delle sue funzioni di organo centrale di controllo di tutta la spesa pubblica e dei suoi rapporti con gli altri organi dello Stato.

Il primo dei problemi emersi riguarda le riforme del sistema di controllo, e vi si è sommariamente accennato. Il secondo tocca problemi interni di indipendenza dal potere esecutivo, cioè di un desiderabile maggior grado d'indipendenza, di democraticità nelle elezioni interne, di collegialità delle decisioni.

Il terzo, complesso e non facile, ordine di problemi attiene al coordinamento con il Governo e soprattutto col Parlamento, ed ai poteri della Corte. Alla sua origine storica questo istituto è nato quasi come un mandatario dei parlamenti nella lotta contro le monarchie. I regimi parlamentari hanno allentato questi vincoli; i regimi di partito li hanno ancor più trascurati e deformati, ed è particolarmente cresciuta la dipendenza dagli Esecutivi. La estensione multiforme della spesa pubblica, la necessità sempre più evidente di un controllo generale ed efficace richiamano ora l'attenzione sulla Corte.

Non si può dire che sia presente nel Parlamento una diffusa ed operativa consapevolezza del dovere di valersi ordinatamente e sistematicamente dei rapporti, segnalazioni e riserve della Corte. Questa deve probabilmente meglio attrezzare il suo lavoro. Il Parlamento deve svegliarsi. Non è detto che anche le maggioranze siano insensibili a questi problemi.

La Corte deve avere per parte sua precisa coscienza dei suoi limiti. Sono affiorate nel Convegno espressioni e tendenze inclini ad un certo immobilismo monopolistico della Corte, garante con cento occhi di linee della onestà della vita pubblica, della correttezza dell'amministrazione statale. Lodevoli e simpatici indizi di un certo spirito, pericolosi se seguiti, senza discriminare. Si è chiesta capacità d'iniziativa indagatrice e accusatrice della Procura, quasi potesse surrogare il lavoro del dott. Giannantonio: buona cosa, se resta nella competenza amministrativa della Corte. Si è chiesto il potere di adire la Corte Costituzionale contro leggi e decisioni senza copertura: cattiva cosa, soprattutto sin quando non sia corretto l'art. 81, spesso fallace, spesso dannoso e contrario alla sovranità parlamentare. Le responsabilità del Legislativo e dell'Esecutivo devono essere esenti da interferenze esterne. I parlamentari hanno dovuto qualche volta lamentare una sorta di cripto-governo indebito e non responsabile della Ragioneria Generale; non possono volere un cripto-governo della Corte.

La Ragioneria generale ha avuto al Convegno cattiva stampa e scarsa difesa. E' un organismo complesso sul quale sbrigativi giudizi sono senz'altro pericolosi. Il giudizio più difficile, proprio nei confronti della Corte dei Conti, riguarda la volontà, preferibilità, e le necessarie semplificazioni del sistema di controllo interno che fa capo ad essa.

Certo in questo momento la Ragioneria si trova di fronte a minacce e proposte di sostanziale scorporo sorte anche dal Convegno. La riforma ora progettata dal Ministero del Bilancio dovrebbe, secondo la logica, assorbire gli ispettorati generali del bilancio e degli affari economici. Piccardi propone, giustamente, di passare l'ispettorato generale del personale ad un Ministero della riforma burocratica, trasformato in un serio ministero del personale e dell'amministrazione. Si è parlato di riorganizzazione dell'ispettorato generale della finanza: è difficile peraltro sottrarlo alla dipendenza del Governo per quanto ha tratto ad enti ed organi statali.

Comunque la Ragioneria non ha nessuna intenzione di lasciarsi smobilitare, né il Ministro Colombo di cedere gli organi più importanti del suo Ministero. Il centrosinistra passa, l'on. Colombo resta.

Scarse parole sono state dedicate alle aziende autonome dello Stato, salvo da parte del prof.

Giannini per le ferrovie, quasi ad esempi di gestioni a carattere economico, alle esigenze delle quali è stato adattato con buoni risultati un interno sistema di controlli. Sia per le Ferrovie che per le Poste, i Monopoli, l'ANAS si pongono problemi di riorganizzazione amministrativa che per taluna di esse sono anche di struttura contabile. Severità formale non vuol dire efficacia, mentre vuol sempre dire lentezza di procedure: interessa che all'ANAS non si rubi, ma interessa ancor più che lavori presto, bene ed ai minori costi: si confrontino con l'autostrada a del sole i tempi di esecuzione dell'IRI sino a Napoli e dell'ANAS da Salerno a Reggio. Per i Monopoli non sono in causa difetti di controlli amministrativi, ma direttive e debolezze di governo, che hanno inserito in un ente statale la libertà disinvolta delle aziende private.

Resta sempre il problema di strutture amministrative e contabili aderenti alle esigenze e condizioni di funzionamento particolari dei vari servizi. La Cassa per il Mezzogiorno ed ora l'ENEL se hanno voluto funzionare hanno dovuto darsi un ordinamento amministrativo e di controllo sufficientemente agile. Questi criteri potrebbero essere utilmente applicati alla conservazione del patrimonio artistico, alla nuova AIMA, e dovrebbe esser attentamente studiato il regime delle opere pubbliche. Che si sia dovuto introdurre un pericoloso regime di eccezione per combattere la disoccupazione è una condanna del sistema. E' uno stato sclerotico quello che impiega due anni, come minimo, di tempo amministrativo a perfezionare una pratica di costruzione di un edificio

scolastico.

Forti sono le opposizioni e resistenze degli amministratori a questo indirizzo, in nome della unità amministrativa dello Stato. Occorre superare questo conflitto di mentalità e gli stati di fossilizzazione burocratica. Il mutare dei tempi e della stessa concezione dello Stato chiedono decentramento e differenziazione, che non sono frantumazione se al centro oltre alla unità della amministrazione civile resta la funzione essenziale del coordinamento.

Su queste linee generali si è impostato il discorso del Convegno per gli enti autonomi assoggettati al controllo della Corte dei Conti. Sono in prima linea gli istituti previdenziali, grandi e piccoli, il gruppo degli ex-enti di riforma ed una folla di organismi economici, assistenziali, associativi: in tutto sono per ora 169. Organizzazioni amministrative interne varie, spesso anormali e di dubbia garanzia, criteri ancora incerti di controllo, esercitati all'interno da rappresentanti dello Stato e della Corte, ed ora all'esterno dalla Corte; vigilanza dell'autorità tutoria in generale scarsa. Soprattutto per gli enti parastatali che ricevono o levano contributi ed assolvono funzioni di carattere statale è ritenuta necessaria una revisione ed uniformazione generale che stabilisca criteri sulle remunerazioni non in eccessivo contrasto con quelli dello Stato, alleggerisca i cartolari amministrativi e si fondi su efficaci controlli ispettivi, esercitati congiuntamente dai Ministeri responsabili e dalla Corte.

Da alcuni anni quest'ultima riferisce al Parlamento sugli enti controllati. Anche a questi documenti le Camere danno poca attenzione, salvo i casi polemici sollevati dalle opposizioni. E' un problema cui l'on. La Malfa, presidente della Commissione bilancio dei Deputati, vuol dar soluzione. Del resto è più che superficiale anche il controllo che il Parlamento esercita sulle numerose e proliferanti imprese a partecipazione statale, che godono dell'autonomia e della libertà di azione e di criteri amministrativi consentiti dal loro particolare statuto giuridico.

La vastità quasi senza confini della materia ha praticamente impedito che il Convegno si occupasse degli enti autarchici, salvo a dar rilievo alla tenace resistenza opposta al decentramento regionale anche del controllo amministrativo degli enti locali.

Ma è una moderna e libera concezione dello Stato democratico che deve presiedere al riordinamento dell'amministrazione della spesa pubblica e del suo controllo, che unifichi nello stesso quadro dell'azione statale gli enti locali. La loro politica di spesa e di entrata, che unifichi nello stesso piano di sviluppo tutte le gestioni d'interesse pubblico, secondo criteri di decentramento e di coordinamento, ma insieme di specializzazione, senza esitare nella ricerca di forme nuove, di organizzazioni e di responsabilità ministeriale. Dovrebbe essere preliminarmente un'opera di sfondamento e di pulizia, che finisca di spazzar via escrescenze parassitarie, prodotte da interessi burocratici o politici, come in primo luogo le cosiddette gestioni fuori bilancio.

Ma è la volontà politica di pulizia che dovrebbe essere preliminarmente assicurata; e se ne può dubitare in quando la Federconsorzi riesce a sottrarsi ad ogni serio controllo. E riuscirà probabilmente a servirsi per i propri interessi monopolistici della mascheratura dell'AIMA, controllata dallo Stato.

Un'altra protesta più lata e generica agitava sottopelle il Convegno, mossa dalla sempre più conturbante impressione di sporcizia che scandali e denunce danno della nostra vita pubblica. Crisi di dopoguerra, cui si è aggiunta la crisi morale del *boom*: smarrimento di limiti, facilità, spreco: febbre godereccia, a tutti i livelli. Non solo peraltro nella vita pubblica, non solo a carico delle aziende pubbliche. Lo ha ricordato Ernesto Rossi. Quali garanzie danno le imprese private, ad esempio, di onestà e seria amministrazione dei capitali ad esse affidate dai risparmiatori? Non per nulla la riforma della società per azioni rientra nello stesso quadro generale di risanamento.

Il Convegno non poteva che procedere per accenni e richiami, senza poter collegare con fili logici i numerosi, interessanti e quasi tutti pertinenti interventi, provenienti in larga misura da giovani e preparati magistrati della Corte dei Conti, modernamente orientati, morivo di sincero compiacimento oltre che di speranza. Definite proposte di riforma non erano negli obiettivi del Convegno, dal quale si poteva attendere una premessa critica, fondamento di direttive riformatrici. Questo impegno è stato soddisfacentemente assolto, fornendo una vagliata problematica che attende ora particolari approfondimenti e sviluppi.

Ferruccio Parri