

La congiura del silenzio

di PACLO BARATTA

EUGENIO SCALFARI ha gettato un grosso sasso nello stagno sottoponendo a forti critiche il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, le istituzioni che svolgono funzioni di consulenza e controllo sul governo e sulla pubblica amministrazione.

Non entro nella questione se sia opportuno separare le funzioni consultive e di controllo da quelle giurisdizionali e, quindi, non entro nel tema della unificazione e funzionalità della giustizia in Italia. Pur tuttavia, una franca discussione sulla funzionalità di questi organi nell'attività di consultazione e controllo è bene che vi sia, tanto più all'inizio di una fase di riforme delle istituzioni.

Senza scomodare la dottrina, ma solo l'esperienza, ricordo che chi diventa ministro apprende che gran parte delle persone che ricoprono il ruolo di capo di gabinetto o di capo dell'ufficio legislativo dei Ministeri proviene proprio da questi organismi. Certo un *vulnus* nei confronti del prestigio dei dirigenti dei Ministeri. Però, affidare la formazione non solo dei testi delle leggi proposti dal governo, ma anche la redazione degli atti amministrativi (di alta amministrazione) a uomini provenienti dalle istituzioni che dovranno poi esprimere su di essi pareri o valutazioni di legittimità, appare una bella trovata. Tutto procederà più speditamente e consintonia di intenti. Tutto per il meglio nel migliore dei modi. Ma anche il "dottor Pangloss" rimarrebbe sconcertato nel constatare quello che poi accade, e nel vedere questi stessi valentissimi sacerdoti del parere e del controllo alzare le braccia in un «speriamo bene» ogni qualvolta gli atti da loro redatti vengono avviati nei percorsi delle loro stesse ecclesiae, e cioè degli organi di controllo da cui essi stessi provengono.

Del Consiglio di Stato e della Corte dei conti ci si chiede continuamente come mai un insieme di persone di indubbio valore produca azioni così pervicacemente contrarie all'idea stessa della funzionalità, in particolare all'idea che possa esistere la variabile tempo nel funzionamento dell'azione di governo o dell'attività di amministrazione.

FERMIAMOCI perciò al tempo. Ogni durata dell'azione di consulenza e controllo che ecceda il minimo indispensabile rappresenta di per sé un abuso del soggetto vigilante su quello vigilato, in questo caso sul governo, sull'amministrazione, in ultima analisi sui cittadini che attendono certezze sulle normative.

Vediamo il caso di un regolamento governativo. Redatto spesso dopo defatiganti «concerti» tra ministeri, lo si invia al Consiglio di Stato, il Presidente lo riceve, lo invia a una delle tre sezioni, la quale lo affida a un componente relatore che riporterà alla sezione, il cui giudizio non è sufficiente perché occorre riportarlo ancora all'Adunanza generale che si riunisce solo una volta al mese; il parere approvato sarà poi redatto e depositato dal relatore e poi inviato all'amministrazione richiedente; se il parere invece è interlocutorio si ricomincia da capo. Il tutto va poi alla registrazione

della Corte dei conti, la quale ricomincia l'esame e sovente fa rilievi, reintervenendo su punti già considerati dal Consiglio di Stato.

IN breve, ciò significa che anche atti il cui esame richiede un tempo reale di applicazione professionale solo di qualche giorno si perdono in una procedura di mesi, sovente di molti mesi.

Gli organi di consulenza e controllo hanno un elevatissimo potere, la loro autonomia, per meglio dire la loro autarchia (il fatto cioè di non essere a loro volta controllati) presuppone un elevato grado di disciplina e di autodisciplina che miri a due fondamentali obiettivi: a) il rispetto dei limiti della loro funzione; b) lo svolgimento della loro azione in tempi ricondotti al minimo indispensabile.

Per quanto riguarda la disciplina, a fatica sono emerse negli ultimi tempi nuove norme relative ai confini di competenza del controllo. Molte leggi, poi, sono state arricchite abbondantemente di termini temporali per gli atti amministrativi anche di controllo e di parere. Ma si è subito reinventato l'istituto dei «termini non perentori». La scadenza temporale è dunque una burla. In altri casi, la disciplina ha previsto il rimedio estremo del «silenzio assenso», aberrante rimedio, nel quale si può rifugiare l'organo di controllo quando trova scomodo esprimersi e che genera dubbi sull'esatto contenuto di un atto che non c'è.

Se la legge regola poco e male il tempo, quali sono le autodiscipline ovvero le regole interne di autocontrollo? Sbaglierò, ma non mi sembra che esistano! Un paese che parla di democrazia liberale, di Authorities, di organi regolatori, di un impianto istituzionale fondato su autonomie e controlli pare non ancora in grado di chiarire che i controllori debbono autodisciplinarsi in modo chiaro, trasparente, efficiente. Senza ciò, altro che democrazia delle regole!

E il governo? Che fa l'organismo che più risente di questa situazione nella sua funzionalità? Ha almeno il governo avviato un'indagine, al solo scopo informativo, sui tempi della «produzione» delle attività di consulenza e controllo e quindi, più in generale, sui tempi e sui costi complessivi della propria azione di alta amministrazione (regolamenti, nomine di dirigenti, atti di programmazione...)?

Una strana congiura del silenzio caratterizza i rapporti fra governo e organi di controllo. Per comprenderla, più che la letteratura della scienza dell'organizzazione, possono soccorrere alcune pagine della letteratura russa o della scienza della psicoanalisi. Solo qui si può trovare spiegazione dello strano senso di colpa che fa titubante e taciturno il governo nei confronti degli organi di controllo. Solo qui si trova forse la spiegazione di quell'altrettanto strano sottile cupio dissolvi che pare permeare questi ultimi i quali, ignorando il problema della loro funzionalità, pongono le premesse perché, di quando in quando, se ne chieda la soppressione, mettendo in difficoltà anche chi, come il sottoscritto, è pienamente convinto che vi debbano essere organi di consulenza e controllo.

Il difficile rapporto fra governo e organi di controllo