



LA CORTE DEI CONTI: L'ASPETTO POLITICO-ECONOMICO

di
BRUNO S. FREY *, ANGEL SERNA * e ILDA FERRO *

A. INTRODUZIONE

Le indicazioni della Corte dei Conti, organo preposto alla verifica contabile della gestione del pubblico denaro (Consacchi e Brunati, 1980, p. 265), sono essenziali per il controllo politico del Parlamento sull'opera dell'Esecutivo (Ministeri e rispettive amministrazioni). Infatti l'interesse parlamentare per il riscontro della Corte è crescente.

Tenuto conto che il controllo della contabilità pubblica (anche nell'ottica del risanamento della finanza pubblica) costituisce un'attività di particolare rilievo, una ricca letteratura è andata creandosi sulla Corte, sia per ciò che attiene alla sua evoluzione storica (Sandulli, 1980) sia per gli aspetti giuridici (Italia, Spina e Cutrera, 1988) ed economici (Rosen, 1982; Backhaus, 1993).

Oggetto di attenta analisi sono anche i rapporti con altre istituzioni con funzioni parzialmente simili (per la funzione di controllo, il rapporto con la Ragioneria Generale; per la funzione giurisdizionale, quello con l'autorità giudiziaria ordinaria).

L'utilità e la necessità della Corte sono indubbie. Dall'esame della realtà storica risulta tuttavia che la Corte stessa può talvolta creare distorsioni. Finora trascurate nella letteratura, queste ultime derivano dalle vigenti condizioni istituzionali. L'analisi delle possibili distorsioni riveste ancor maggiore importanza in vista della prevista riforma della Corte dei Conti, che dovrebbe prevedere per essa nuovi compiti e responsabilità più ampie¹.

* Università di Zurigo.

Ringraziamo Beat Gygi, Beat Heggli, Werner Pommerehne e Hannelore Weck-Hannemann per critiche e consigli.

¹ Cfr. CORTE DEI CONTI (1988, Volume 4, p. 4: Controllo delle autonomie locali, sulle università degli studi e sulle conseguenze finanziarie).

La seguente analisi si basa sui concetti della Nuova Economia Politica (Bernholz e Breyer, 1984; Mueller, 1989) e della Politica Economica Democratica (Buchanan, 1977; Brennan e Buchanan, 1980; Frey, 1983).

B. FONDAMENTI ISTITUZIONALI

1. *Strutture organizzative*

A seconda delle sue diverse funzioni esistono varie strutture organizzative coerenti con le finalità di questo supremo organo di controllo dell'Esecutivo. La procedura per la scelta dei membri della Corte, le competenze, il tipo di controllo e la (de-)centralizzazione sono largamente discussi nella letteratura.

In generale si distinguono quattro possibili forme di controllo dell'attività pubblica. La Corte può essere assegnata a uno dei tre poteri fondamentali dello Stato, conformemente alla classificazione del Montesquieu (potere legislativo, esecutivo, giudiziario) o divenire potere a sé stante (essendo la Corte giuridicamente autonoma) in posizione di assoluta indipendenza rispetto alla Pubblica Amministrazione.

Tuttavia queste classificazioni possono essere operate solo per grandi linee e tenendo comunque conto delle funzioni che i rispettivi ordinamenti nazionali affidano loro. Nella realtà concreta non troviamo mai categorizzazioni rigide e a seconda dell'importanza attribuita dalle stesse legislazioni ai diversi tipi di controllo variano le posizioni dottrinarie circa la loro natura.

Per quel che riguarda ad esempio l'Italia, il Lavagna (1979, p. 1044) indica come essenziali le seguenti attività della Corte dei Conti:

a) funzioni di controllo preventivo e/o successivo.

Lo scopo è di accertare il rispetto della legge di bilancio nonché delle norme di legge sugli atti di Governo e sui bilanci degli enti pubblici (controllo finanziario e di legittimità).

b) funzioni giuridiche.

La Corte è chiamata a giudicare, in via esclusiva, in materia di contabilità pubblica e pensioni.

La finalità riconosciuta di favorire il perseguimento dei fini istituzionali sia dell'organo legislativo sia di quello esecutivo, accentua l'autonomia funzionale di organo, che risulta indipendente da entrambi. Per la relazione alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti, prevale invece la funzione

delegata dell'organo legislativo (teoria della *longa manus*). Questo ruolo referente si è accentuato negli ultimi anni.

La Corte in Italia - pur essendo collaboratrice del Parlamento, viene definita dalla Costituzione (articolo 100) organo ausiliario del Governo, nel senso che assicura il rispetto della legalità nell'Amministrazione, ma è vero altresì che le vengono affidati anche compiti da organo giuridico (Agrò et al. 1979, p. 1436), ed è perciò inquadrata nella Magistratura (Costituzione, articolo 103).

I tipi di organizzazione variano anche da paese a paese. In Francia e in Spagna la Corte fa parte del potere giuridico, mentre negli Stati Uniti, in Belgio e in Norvegia è assegnata al potere legislativo. In Svizzera e in Danimarca la Corte, facendo parte del ministero delle finanze, è organo esecutivo. Le Corti della Germania e dell'Inghilterra figurano fra le più autonome.

2. *La questione dell'indipendenza della Corte dei Conti*

Analiticamente i problemi discussi in questo articolo derivano dall'esistenza di relazioni del tipo '*principal-agent*' (p.es. Arrow, 1985). In caso di non coincidenza fra gli interessi dell'agente e quelli del '*residual claimant*' maggiori sono i cosiddetti costi di transazione. E ciò tanto nel settore privato quanto in quello pubblico ove maggiore è il peso dell'attività di controllo in quanto più onerosa l'informazione. E d'altra parte va rilevato come manchino nel settore pubblico quei meccanismi di autodisciplina quale ad esempio la concorrenza, tipici del settore privato, che facilitano il controllo stesso. Diversa è anche l'incidenza dei benefici di tale attività. Il settore pubblico sconta infatti la non immediata percettibilità per il singolo del vantaggio ricavabile dal controllo. Di qui l'esigenza di demandare ad un supervisore che ne tragga un qualche profitto individuale (p.es. stipendio, carriera) dall'esercizio di tale attività. Ne deriva una relazione del tipo '*principal-supervisor-agent*' (Tirole, 1986).

L'interesse del supervisore è a sua volta correlato a quello dell'entità che lo elegge, entità scelta fra tre alternative.

Nella prima il supervisore è scelto dal *corpo elettorale*, inteso quale '*principale finale*' in un sistema democratico. Un'ipotesi questa che assicura l'aderenza dell'azione del supervisore ai dettami dell'Elettorato, il quale tuttavia rischia da parte sua di risultare privo di reali stimoli ad una appropriata informazione - divenendo razionalmente ignorante (Downs, 1957) - e ad una effettiva partecipazione all'elezione stessa.

La seconda possibile modalità contempla invece l'elezione del supervisore da parte del *Parlamento* inteso quale organo che da un lato incarna la volontà popolare e al quale, dall'altro, il Governo è chiamato a rispondere delle proprie scelte e del proprio agire. È evidente il vantaggio derivante da un più agevole accesso all'informazione e dai maggiori incentivi all'esercizio di un'attività di controllo. La maggiore efficacia nell'impiego delle scarse risorse acquisita tramite il controllo comporta infatti la possibilità di soddisfare con le stesse un numero più elevato di richieste. Di contro si riscontra tuttavia il rischio che il Parlamento non si attenga all'esigenza di assicurare che le eventuali spese disposte con nuove leggi godano di un'adeguata copertura finanziaria. E ciò qualora dovesse prevalere nell'organo legislativo (o meglio nelle forze che ne fanno parte) la logica di rincorrere vantaggi elettorali mediante provvedimenti che, prescindendo da criteri di sana e virtuosa amministrazione finanziaria, tendano solamente a soddisfare il maggior numero possibile di interessi particolari.

La terza ed ultima ipotesi prevede infine l'elezione del supervisore da parte del *Governo* che in quanto vertice della Pubblica Amministrazione risulta di per sé interessato alla scelta dell'ente di cui dovrebbe subire il controllo. Da rilevare tuttavia che eventuali rilievi critici espressi dal supervisore nei confronti dell'operato della P.A. finirebbero inevitabilmente per riflettersi negativamente sul Governo stesso. A ciò si aggiunge poi la circostanza per cui il supervisore potrebbe anche trasformarsi in potere autonomo, desideroso di porsi in un rapporto dialettico con l'esecutivo. Ciò che potrebbe produrre effetti paralizzanti sull'attività di quest'ultimo.

Ciò premesso, in qualsiasi delle tre ricordate ipotesi il supervisore necessita comunque della collaborazione dell'agente (e cioè l'Amministrazione) per poter esercitare le proprie funzioni.

Peraltro, poiché entrambi dispongono di un rilevante vantaggio di informazione rispetto al principale stesso, non improbabili risultano i pericoli di *collusione tra il supervisore e l'agente*. Pericoli che appaiono direttamente proporzionali, sia alla durata del rapporto tra le due entità, sia al citato vantaggio di informazione rispetto al principale, ma soprattutto alla possibilità per l'agente di offrire prebende (promozioni, incrementi remunerativi ecc.) al supervisore stesso onde ottenerne valutazioni o giudizi più edulcorati. Evidente cioè il rischio dell'instaurarsi di 'rapporti di scambio' basati su favori reciproci non sempre visibili. Rischio per eludere il quale è necessario evitare la creazione di meccanismi di dipendenza del supervisore dall'agente mediante la percezione per il primo dei vantaggi desumibili dall'assunzione di comportamenti corretti e leali nei confronti del principale (incentive compatibility). Ciò che è acquisibile mediante la previsione da parte del

supervisore di forme di compartecipazione ai risultati ottenuti grazie alla maggiore efficienza frutto dell'attività di controllo (Alchian et al., 1972). O, viceversa, in caso di non simpatia da parte del supervisore nei confronti di rapporti basati sull'alea, il medesimo obiettivo potrà essere conseguito con la previsione di compensi fissi che prescindono dai risultati (per l'appunto aleatori) dell'attività di controllo. Il tutto tenendo comunque sempre conto della necessità di evitare situazioni di dipendenza del supervisore dall'agente.

Il rischio dell'instaurarsi di possibili 'rapporti di scambio' può essere scongiurato anche con la revisione di mandati per il supervisore limitati nel tempo. Ciò che comporta tuttavia maggiori costi per l'informazione, stante la minore specifica conoscenza dell'oggetto del controllo dei diversi supervisori che si succedono via via, i quali risultano esposti in tale ipotesi al rischio di condizionamenti da parte dell'agente.

Da quanto precede è essenziale che la corte come organo di controllo non sia legata agli organi da essa controllati. Difatti la legge tutela l'indipendenza della Corte e dei suoi componenti di fronte al Governo (Costituzione, art. 100). Al riguardo tuttavia non basta limitarsi all'organizzazione formale (come menzionata dinanzi), ma occorre analizzare le dipendenze reali: i meccanismi di nomina e le norme di revoca devono garantire l'indipendenza dell'organo nei confronti dell'Esecutivo (Cansacchi e Brunati, 1980, p. 263; Landi e Potenza, 1987, pp. 511).

Va ricordato che il presidente, i presidenti delle 18 sezioni e il procuratore generale della Corte dei Conti sono direttamente nominati dal Governo. Inoltre, la metà dei consiglieri proviene dai ruoli della magistratura accendendo a tale posizione mediante nomina interna. L'altra metà risulta invece di nomina politica. Ciò che crea ampi margini di discrezionalità aprendo le vie ad elementi estranei alla Magistratura² (Crisafulli e Palladin, 1990, p. 628). Siccome l'accesso alle posizioni di vertice è fortemente influenzato dalle scelte governative, anche i membri della Corte di provenienza interna risultano dotati di una limitata autonomia nei confronti del Governo. Da ciò deriva quale logica conseguenza una meno ampia propensione a controlli rigorosi nei confronti degli atti della P.A. soggetti all'imperio della Corte stessa. Una Corte (soprattutto i suoi maggiori dirigenti) che dipende dal Governo non ha infatti alcun interesse ad effettuare rigorosi controlli e a predisporre relazioni troppo negative³ (tranne come strumento di pressione

² Per una critica cfr. MARTINES (1984, pp. 492).

³ La nomina a consigliere di un membro dell'Amministrazione (vedi *la Repubblica*, 6.12.90) fa dubitare sulla possibile indipendenza di controllo nei confronti delle proprie attività e degli ex-principali.

sul Governo per riceverne maggiore attenzione). Al contrario, siccome è nell'interesse della Corte aumentare i poteri del Governo centrale (suo principale) emerge il pericolo di una coalizione contro l'Elettorato.

Tale collusione può manifestarsi in vari modi. Tramite la centralizzazione di competenze avocate a sé la Corte può accrescere la propria sfera di influenza e amplificare il proprio ruolo. Le nuove funzioni (p.es. quella referendaria) offrono il pretesto per richiedere più personale e maggiori mezzi tecnici aumentando l'importanza e il prestigio dell'ufficio e dei rispettivi dirigenti. Sorge il pericolo di concessioni reciproche tra la Corte e il Governo: la Corte attenua la portata dei suoi eventuali rilievi critici, il Governo concede in cambio le promozioni e altre prebende (Forte ed Eusepi, 1990, p. 328).

La revoca delle cariche di livello più elevato della Corte è molto difficile: infatti si è voluto sottrarre la Corte all'imperio del Governo (Cansacchi e Brunati, 1980, p. 263). Sotto l'aspetto di una collusione tra l'Esecutivo, il Legislativo e la Corte, la quasi-inamovibilità dei magistrati amministrativi sortisce risultati opposti a quelli desiderati. I contribuenti risultano i grandi assenti.

3. Le competenze della Corte dei Conti

Si suole distinguere fra la competenza materiale e quella istituzionale. La prima riguarda il tipo di controllo (preventivo o successivo, di legittimità o di efficienza o giurisdizionale), la seconda il soggetto sottoposto al controllo. Ciò è di grande importanza: da un controllo parziale risulterà una scarsa significatività. Infatti viene reclamata la tendenza presso i vari Ministeri a creare "... enti, separati dalle normali burocrazie, che hanno facoltà di spendere con maggiore rapidità e flessibilità non essendo sottoposti ai normali controlli ex ante ed ex post della Corte dei Conti » (Forte ed Eusepi, 1990, p. 26).

Questa tendenza può essere frenata solamente sottoponendo i diversi enti a uno stesso medesimo controllo (opinione prevalente nella letteratura). Il controllo per esaurire l'intera gamma dei rapporti contabili di diritto pubblico deve seguire l'evolversi della finanza pubblica, da finanza dello Stato a finanza di una pluralità di enti pubblici.

Eventualmente oltre al controllo preventivo e successivo di pura legittimità, da un lato, e della conformità dei documenti contabili alle scritture tenute dalla Corte (aspetto tecnico-ragioneristico) dall'altro, anche il control-

lo di merito rientra nelle sue mansioni. In tal caso gli atti saranno giudicati anche sotto il profilo dell'opportunità.

Le Corti possono assumere caratteristiche diverse secondo le strutture statali. Laddove infatti le Regioni abbiano una contabilità separata, non è impensabile la previsione di organi di controllo regionali⁴ (Costituzione, art. 130). In paesi a struttura centralizzata (Francia), invece, esiste un unico organo di controllo responsabile sia per le Regioni sia per le istituzioni nazionali (Lavagna, 1979, p. 949).

4. *Corte dei Conti - caratteristiche comuni a livello internazionale*

Da un confronto internazionale dei vari organi di controllo della contabilità pubblica risulta che pur essendo organizzati in modo diverso, condividono varie caratteristiche dovute ad aspetti istituzionali:

a) *La Corte dei conti - un organo statale.* — Siccome questo organo controllante è senza eccezione un'*istituzione pubblica*, pur essendo esterno all'attività di stretta amministrazione, appartiene alla medesima persona giuridica, lo Stato, e fa parte della Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, nel suo lavoro di controllo e nella seguente relazione prevalgono le norme amministrative. Per diminuire le irregolarità e gli atti illegittimi, vengono proposte preferibilmente regole formali e disposizioni amministrative.

Questi strumenti sono sicuramente adeguati in certi casi, spesso però la rigida osservanza di regole tende a ridurre l'efficacia ed è fonte di spreco.

b) *Concentrazione su attività quantificabili.* — La Corte esamina il conto generale, controlla le entrate e le spese e i decreti legislativi riscontrandone la legittimità e confrontandoli con i dati di competenza. Questa verifica è possibile solamente se l'andamento reale e i limiti posti dalla legge sono osservabili e quantificabili. Molti criteri, non essendo adatti alla *quantificazione*, richiedono misure alternative che ne consentano la classificazione e cerchino di evitare le difficoltà menzionate e trovare ugualmente un elemento di giudizio. Spesso le alternative risultano problematiche: usando i costi (Input) dei servizi al posto del loro rendimento (Output) non si ottengono dati davvero significativi.

Di conseguenza il controllo si concentra su una certa specie di eventi

⁴ In Italia per le regioni ordinarie questo controllo viene eseguito dalle Commissioni di controllo.

che tuttavia rappresenta solo una parte limitata delle attività statali. Inoltre, siccome queste non vengono trattate sul libero mercato (avendosi spesso dei monopoli), perfino nei casi ove la prestazione sarebbe di per sé misurabile e osservabile, manca una valutazione di economia di mercato.

c) *Mancanza di potere reale.* – Vari autori reclamano i limiti della Corte. Forte ed Eusepi (1990) ad esempio accennano al fenomeno delle note di variazione utilizzate per adeguare le voci sottostimate nel bilancio alle spese reali. La Corte non ha *possibilità di intervento*. Basta ricordare che la Corte non solo lamenta la mancanza di potere per sanzionare il comportamento dell'Amministrazione e del Governo, ma pur avendone il diritto, a volte non riesce neanche a imporre agli amministratori la consegna di tutti i documenti necessari per il controllo⁵. Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio per le quali la Corte può eseguire solo un assestamento posteriore⁶ è un altro esempio dei stretti limiti posti alla Corte. In certi casi (atti presidenziali) il controllo della Corte, sebbene previsto dall'ordinamento in vigore, si limita alla mera legittimità formale senza accertare la conformità del decreto a norme costituzionali. Inoltre, un eventuale rifiuto di registrazione non ha alcun effetto giuridico sull'applicazione del decreto (Lavagna, 1979, pp. 319, 343 e 371).

Spesso – dato il sovraccarico di lavoro – le decisioni della Corte intervengono con molti anni di ritardo – il controllo è reso noto dopo che l'attività controllata è stata effettuata e il Governo responsabile nel frattempo è già stato sciolto. Le valutazioni della Corte rimangono spesso senza un vero seguito pratico, in quanto non considerate per eventuali modifiche delle attività burocratiche, come diverse organizzazioni degli uffici, diverse politiche di retribuzione e promozione ecc. (Forte ed Eusepi, 1990, p. 325).

Non avendo il cittadino (quasi) nessuna possibilità di influenzare la Corte ed essendo il suo controllo politico solo di carattere indiretto, non si è dotato questo organo di troppe competenze. La Corte chiede che il sistema di controlli venga adeguato legislativamente. Un progetto di riforma dell'ordinamento e delle funzioni, che aumenterà la responsabilità e le competenze della Corte, è in atto⁷. Uno strumento efficace per imporre ugualmente le sue raccomandazioni è la pubblicazione di certe infrazioni tramite i media (stampa, radio, televisione). Un mezzo simile sono gli appelli morali ('moral suasion') da parte della Corte.

⁵ Cfr. *L'Espresso*, 21.10.1990, p. 33.

⁶ Cfr. p.es. CORTE DEI CONTI (1988, Volume 1, p. 50 e Volume 2, p. 43).

⁷ Cfr. CORTE DEI CONTI (1988, Volume 4 p. 4 e Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 1992).

Nonostante questi rimedi abbiano sicuramente delle ripercussioni, la loro efficacia rimane dubbia.

C. LA CORTE - CREATRICE DI INEFFICIENZA

Le caratteristiche delle Corti dei Conti menzionate possono diminuire addirittura l'efficienza economica. Dagli studi empirici risulta che questi costi possono divenire notevoli.

Di solito il grado di efficienza nell'Amministrazione è difficile a misurare. Non è possibile fissare 'oggettivamente' la quantità di una prestazione utile per la società: secondo le proprie preferenze, ogni individuo sceglie la sua quantità preferita. Ne risultano altrettante quantità desiderate e dunque apprezzamenti differenti della medesima prestazione dell'autorità pubblica.

Tenendo conto di questo problema, l'analisi seguente si concentra sull'origine (processo di formazione) dell'attività pubblica e cerca di individuare quali fattori ne aumentano e quali ne riducono l'efficienza.

1. La 'ratio amministrativa'

Anche se la Corte ha il compito di controllare la coerenza delle spese in rapporto alle loro finalità, preferisce concentrarsi sui puri controlli di legittimità. Nella letteratura si parla di 'judicial self-restraint' (Kisker, 1983)⁸. La ragione politico-economica di un tale agire è ben chiara: se la Corte trova delle irregolarità nel comportamento della Pubblica Amministrazione, questa, disponendo di un vantaggio di informazioni⁹, sarà pronta a protestare contro i rilievi della Corte rendendone difficile la prova; - il controllo dell'economicità può creare facilmente difficoltà. Le violazioni trovate dal *confronto tecnico-ragioneristico* sono più facili da dimostrare. Tale procedere garantisce dunque meno problemi e costi minimi. Facendo parte anche la Corte dell'apparato statale, ne deve osservare le rispettive regole e proporre soprattutto strumenti amministrativi e modifiche legislative.

In certi casi leggi nuove e/o la più stretta osservanza di quelle vigenti possono essere adeguate a incrementare l'efficienza; spesso però la più ferma

⁸ SCHÄFER (1977), parla addirittura di 'political self-restraint'.

⁹ GREIFELD (1981, p. 105) parla addirittura di un monopolio dell'informazione nei confronti della Corte.

osservanza delle regole la diminuisce (Gilles, Otto e Weinert, 1987, p. 186; Schwab, 1980, p. 586).

Un ottimo esempio del contrasto tra economicità e regolazione è il principio di non-vincolo, il che significa che le eccedenze non possono essere trattenute dall'ufficio in questione ed essere utilizzate nel prossimo esercizio, bensì devono essere restituite. Conseguenza ben nota è lo sperpero senza motivo dei mezzi rimanenti a fine anno. Per i funzionari questo comportamento non è che razionale: risparmiando infatti le risorse non solo non otterrebbero alcun riconoscimento, in quanto l'anno successivo il Parlamento assegnerebbe al loro ufficio meno fondi¹⁰, sarebbero addirittura biasimati per l'eccessivo rigore. Essendo gli utili risparmiati un bene collettivo, l'ufficio non può aggiudicarseli e la tassa implicita supera addirittura il 100%.

Una Corte che tiene più che altro ad aumentare le prescrizioni, chiederà controlli più rigidi. Non cambiando la causa del comportamento (mancanza di stimoli a realizzare eccedenze) ovviamente l'efficienza non aumenterà, anzi diminuirà. Si sprecheranno persino più risorse e/o i maggiori controlli aumenteranno le attività improduttive per l'Elettorato e i contribuenti¹¹.

2. *Accentuazione esagerata degli aspetti di bilancio*

Gran parte delle obiezioni presentate dalla Corte riguardano le cifre contenute nella contabilità pubblica. Ne risultano due problemi considerevoli:

a) *Il costo opportunità viene trascurato in maniera sistematica.* — I conti contengono solamente le entrate e le spese realizzate, senza segnalare il beneficio derivante da un possibile uso alternativo delle risorse. Una Corte che orienta la propria azione soprattutto verso le cifre della contabilità verifica dunque solo una parte (probabilmente piccola) delle inefficienze statali. Le unità amministrative saranno punite solo se usano i mezzi in modo che non si addice. L'impatto di un *impiego alternativo* delle risorse disponibili, pur essendo necessario per un giudizio sull'operato dell'Amministrazione, viene esaminato raramente.

b) *La Corte non considera i costi e gli utili esterni (fuori bilancio).* — Il

¹⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI (1988, Volume 1, p. 37 e 50): 'limite all'aumento della spesa di ciascun ministero rispetto alle somme impegnate risultanti dal conto consuntivo 1988'.

¹¹ Un esempio è la sfasatura temporale tra il pagamento del bene acquistato e la presa in carico.

risparmio proposto nell'ambito amministrativo viene spesso pagato dai privati. Per esempio i costi di bilancio della manutenzione delle strade diminuiscono eseguendo il lavoro nei giorni feriali (anziché, di notte o giorno festivo). Aggiungendo i costi sostenuti dai privati (la perdita di tempo) l'efficienza sarebbe magari da valutare altrimenti. I cittadini e le imprese private, che devono sopportare l'onere di una politica amministrativa più stretta, indirizzano i loro reclami agli impiegati pubblici a contatto col pubblico. Questi, a conoscenza dei *costi esterni*, saranno dunque in grado di valutare più propriamente la situazione specifica. Invece la Corte, lontana dal pubblico, non prenderà in considerazione questo tipo di costi.

3. Sottovalutazione degli incentivi (stimoli)

Spesso si suppone che il comportamento dei funzionari sia guidato esclusivamente da norme morali e che essi perseguano sempre e in tutte le circostanze solamente il benessere generale.

Non hanno interessi propri e la loro motivazione è di natura intrinseca. Perciò non si dà loro alcuno *stimolo addizionale* perché promuovano gli obiettivi stabiliti. Lo stipendio non viene dato per ottenere un comportamento desiderato, ma per garantire ai funzionari un livello di vita che corrisponda al prestigio del loro lavoro e per prevenire la corruzione. Pur accorgendosi che questo principio fondamentale della Pubblica Amministrazione non corrisponde alla realtà, le Corti devono accettarlo (altrimenti metterebbero in dubbio l'intera struttura amministrativa e la sua base ideologica).

Non si pretende che il denaro sia sempre il mezzo adeguato per aumentare l'efficienza, soprattutto se la ricompensa monetaria distrugge la motivazione basata su un concetto morale.

Nella psicologia sperimentale sono state identificate delle situazioni nelle quali ciò accade¹², però nelle scienze sociali non se ne è ancora tenuto conto (Frey, 1992). Bisogna considerare che anche delle disposizioni molto rigide possono distruggere la motivazione intrinseca.

L'introduzione di prescrizioni nuove che la Corte abitualmente tende a proporre, può diminuire la voglia di lavorare. In generale bisogna cercare di lasciare abbastanza spazio libero per agire secondo la propria motivazione intrinseca - se veramente esistono tali norme morali. Dalla ricerca economica che si occupa degli incentivi (Alchian, 1965; Alchian e Demsetz, 1972;

¹² Si suole parlare di 'hidden costs of reward', p.es. MCGRAW (1978).

Williamson, 1985; Demsetz, 1988) risulta comunque che in generale la ricompensa aumenta la (volontà di) prestazione.

La Corte trascura anche un altro incentivo: la *concorrenza*.

Se due istituzioni statali lavorano nello stesso ambito si parla subito di duplicità e spreco inutile da eliminare al più presto. Nonostante l'evidenza empirica dimostri che la concorrenza fra le unità amministrative e il settore privato aumenta l'efficienza (Niskanen 1975; Pommerehne, Schneider e Zweifel 1982; Boardman e Vining, 1989), la Corte sostiene la tesi dell'eliminazione delle duplicità adducendo il pretesto di voler risparmiare. Non si considera che, di solito, l'assegnazione di un monopolio peggiora la situazione.

Questa lotta contro le duplicazioni, comune in tutti gli ambiti dell'attività statale, è problematica soprattutto dove è più difficile misurare il rendimento. Caso esemplare è la ricerca: molti esempi reali dimostrano che specialmente nell'ambito della scienza, la concorrenza fra diversi ricercatori stimola enormemente il rendimento, come si è potuto vedere nella corsa per la decodificazione della struttura genetica DNA (Watson, 1981). Dunque la Corte deve fare il contrario di quello che fa oggi: la concorrenza non solo non va impedita ma va addirittura promossa, assegnando ad esempio una parte maggiore delle risorse a chi ne trae un maggior beneficio.

4. Concentrazione su problemi di minor rilievo

Le relazioni della Corte contengono un flusso amplissimo di dati; ognuno sarà impressionato dalla diligenza impiegata e dalla competenza professionale. Ciononostante manca una visione chiara delle *esigenze prioritarie*: invece di concentrarsi sui settori della spesa pubblica finanziariamente cruciali¹³ e sulle cause strutturali che generano tali inefficienze, si suole dare più importanza alle infrazioni formali e di poco rilievo.

Fra gli ambiti più importanti figura l'Agricoltura. In effetti mentre si denuncia l'illegittimità, non si allude alla gigantesca inefficienza economica che deriva dalle sovvenzioni all'agricoltura. Secondo dei calcoli dell'OCSE (1987, tavola 4, p. 48) i costi nell'agricoltura (in senso economico) causati dalla politica agraria attuale ammonterebbero mediamente nel periodo 1979-81, per la Comunità Europea, a 56.600 milioni di ECU (il che equivale al 2,8% del rispettivo prodotto nazionale lordo e al 93,2% del valore

¹³ Quali p.es. le spese per il Mezzogiorno, per l'istruzione e per la Sanità (FORTE ed EUSEPI, 1990, p. 327).

delle produzioni agricole). In confronto a queste cifre le obiezioni dovute a violazioni di disposizioni sono secondarie.

La causa per la quale la Corte 'perde' il suo tempo con questi sprechi minori è la mancanza di competenze: per i grandi blocchi di spese, come la politica agraria, la Corte non può esprimere proprie valutazioni. Questa limitazione è auspicata e ben fondata, anche se risulta paradossale che la Corte non si possa occupare dei problemi effettivamente rilevanti all'interno dell'attività statale. Pertanto la Corte può aumentare la propria efficienza solamente entro limiti molto stretti. Deviando l'attenzione dai problemi fondamentali e contribuendo a mantenere con degli interventi marginali una politica inefficiente, altrimenti forse cessata, impedisce terapie più decise e può così addirittura contribuire a ridurre l'efficienza.

5. *Pubblicità controproducente*

Nella letteratura sulla Corte si suole osservare che pur essendo le sue informazioni di alta qualità, esse non hanno alcuna conseguenza. Anche se alcuni difetti vengono eliminati, in generale dopo un certo tempo riappaiono le medesime inefficienze. Come soluzione, molti autori propongono che le relazioni siano presentate in maniera più adeguata al pubblico — tramite conferenze stampa e media — sperando che la pressione pubblica abbia un effetto sul comportamento dell'Amministrazione criticata. Di rado però si spiega in quale maniera questa pressione dovrebbe essere esercitata. Probabilmente si spera che i politici (volendo essere rieletti) e soprattutto i partiti dell'opposizione esigeranno dei miglioramenti. Il Governo cercherà di agire di solito con prescrizioni più rigide. Però essendo anche lui considerato responsabile, per ragioni elettorali, sarà più vantaggioso dare la minima importanza possibile alle critiche.

Rivolgendosi al pubblico la Corte può selezionare solamente un numero ristretto fra le irregolarità denunciate. I media esigono i casi più spettacolari. Anche se produrranno delle conseguenze politiche, l'effetto totale sarà minimo. La concentrazione sui *casi spettacolari* cambia il comportamento dell'Amministrazione: fintanto che la violazione delle disposizioni non provoca interesse nei media, non bisogna temere la critica della Corte. L'Amministrazione sa che i politici — interessati soprattutto ai voti — non presteranno attenzione a casi poco spettacolari.

La pubblicizzazione può perfino avere un effetto contrario e ridurre l'efficienza dei servizi pubblici. Se le informazioni spettacolari diffuse dai media danno agli impiegati l'impressione che le violazioni osservate siano la

regola, le varie unità amministrative si chiederanno fino a che punto si possono permettere delle irregolarità senza essere accusati di inefficienza o sprechi. In tal caso l'informazione del pubblico può addirittura ridurre l'efficienza.

D. PROPOSTE PER AUMENTARE L'EFFICIENZA STATALE

L'analisi del comportamento della Corte dimostra che essa può sì contribuire all'aumento dell'efficienza nel settore pubblico, ma che la sua attività deforma in modo sistematico il processo amministrativo e può dunque anche diminuirne l'efficienza. Questa osservazione è utile solo se si possono indicare alternative realizzabili migliori (*analisi istituzionale comparativa*).

In una democrazia lo Stato deve rispettare i desideri dei cittadini il più possibile. Per ragioni ben note il cittadino dispone solo di possibilità limitate per obbligare gli organi statali a un comportamento conforme ai suoi desideri. Di conseguenza ne risultano gravi deviazioni dalle preferenze del pubblico. Per aumentare l'efficienza statale le possibilità proposte in questa sede vogliono in primo luogo rafforzare l'influenza del cittadino e recuperare le leggi di mercato.

Solo in tal modo l'aumento di efficienza non si limiterà ad aspetti tecnici, senza un vero aumento del benessere degli individui.

In effetti è possibile aumentare l'efficienza nel settore pubblico. Si possono creare regole costituzionali che stimolino gli esponenti nel processo politico-economico ad aumentare l'efficienza e a ridurre le inefficienze. Le regole costituzionali si possono riferire a tre livelli differenti: al livello della Corte dei Conti, al livello politico e a quello amministrativo.

1. *Ambito della Corte dei Conti*

Uno dei maggiori problemi è la mancanza di un agente davvero interessato a un controllo effettivo. Si devono quindi dare degli incentivi ai membri della Corte perché considerino maggiormente le preferenze dei cittadini (veri principali) e perché svolgano il loro lavoro con efficienza. A questo proposito esistono varie regole costituzionali:

(1) i *Presidenti di sezione* della Corte dei Conti possono essere *eletti dai*

cittadini aumentandone la legittimazione democratica necessaria ad un organo con influenze reali.

Come esempio può servire l'elezione da parte del corpo elettorale dei membri della Corte a livello municipale in diverse città e municipii della Svizzera.

(2) La *realizzazione delle proposte* presentate dalla Corte per incrementare l'efficienza potrebbe esser dichiarata *obbligatoria* tramite un referendum. In tal modo si eviterebbe che il Governo imponga solamente quelle proposte che gli convengono e si consente una reale capacità di controllo. Ciò presuppone che la Corte formuli la sua critica in forma di proposte alternative che saranno sottoposte a una votazione popolare se trovano un numero sufficiente di firme in suo favore. Per ragioni di equità fiscale le votazioni popolari vanno concepite al livello (municipale, regionale, statale) in cui si producono sia i benefici che i costi.

(3) Anche nell'ambito del controllo della Pubblica Amministrazione si può immaginare un aumento dell'efficienza tramite una *maggior concorrenza*. Le Corti statali potrebbero essere divise in unità indipendenti e con ricompense monetarie si potrebbe incrementare il controllo da parte del settore privato (ad esempio società di revisione). I mezzi finora assegnati alla Corte potrebbero essere aggiudicati all'istituzione che ottiene i risultati migliori ('contracting out'). Una forma di privatizzazione ancora più radicale sarà raggiunta se alle imprese private viene permesso di trattenere come compenso una parte dei risparmi da loro indotti. Otterranno così un incentivo per concentrarsi sulle attività del servizio pubblico dove si suppone esistano le maggiori inefficienze. Questo 'head' o 'bounty hunting' (Toma, 1989) non va sopravvalutato poiché anche qui si creano distorsioni sistematiche. Le società di revisione si occuperanno solamente degli ambiti dove sperano di potere provare inefficienze con un minimo di costo (in confronto alla relativa ricompensa).

2. *Ambito politico*

Come si è potuto osservare (vedi il caso della politica agraria) gran parte dell'inefficienza statale è dovuta alle attività del Parlamento e degli stessi politici. Essendo la Corte subordinata al potere legislativo (legittimato democraticamente) non può impedire questo tipo di inefficienza. Ma anche dove il Governo lascia o addirittura appoggia la creazione di inefficienza per

ricevere maggior appoggio e voti, la Corte, pur volendo, non riuscirà ad aumentare l'economicità. In questi casi l'aumento dell'efficienza nel senso economico equivale anche a un maggior rispetto delle preferenze dell'Eletturato. Un aumento dell'efficienza tecnica sarà possibile solamente se il Parlamento e il Governo saranno stimolati da regole istituzionali adeguate e – nel caso estremo – se vi saranno obbligati per sopravvivere politicamente. Esistono vari modi per creare stimoli di questo genere:

(4) *Decentralizzando i compiti statali.* – La maggiore autonomia finanziaria delle Regioni e delle amministrazioni locali e la decentralizzazione delle competenze e dei controlli a livello regionale rende l'informazione più facile e il guadagno di efficienza più percepibile. Ne risulta un maggior rendimento del controllo per il singolo.

(5) *Intensificando la concorrenza tra i partiti politici.* – Il Parlamento deve rimanere aperto a quei partiti che rappresentano correnti nuove e che si occupano di tematiche finora trascurate. Le regole costituzionali devono impedire che i partiti già presenti in Parlamento formino una coalizione contro le forze non ancora rappresentate ma in grado di guadagnare importanza nel futuro. Si fa riferimento soprattutto al finanziamento dei partiti e ai privilegi dei politici. Nel caso degli Stati Uniti si è potuto dimostrare empiricamente (Baber, 1983) che la maggiore concorrenza fra i partiti stimola il Governo – tramite un controllo più efficace – a un uso più efficiente delle risorse economiche.

(6) *Aumentando la partecipazione diretta del cittadino nelle decisioni politiche.* – Ciò è possibile concedendo al cittadino il diritto di iniziativa e dandogli la possibilità di richiedere referendum facoltativi o obbligatori. In Svizzera vengono eseguite spesso votazioni su diversi temi (tra l'altro sulla partecipazione nelle imprese, sulle imposte, sull'energia nucleare e sugli orari di lavoro). Come dimostra l'esempio, l'istituzione della votazione popolare è compatibile sia con un livello di vita alto sia con la stabilità politica.

Per la Svizzera si è inoltre potuto dimostrare che i servizi pubblici a livello municipale (p.es. la nettezza urbana) lavorano più efficientemente nei comuni che più godono di diritti democratici, quali il diritto di iniziativa e di referendum (Pommerehne, 1983).

3. *Ambito amministrativo*

Regole costituzionali adeguate possono stimolare i funzionari a esegui-

re meglio e più economicamente i loro compiti. Sono specialmente due i concetti da indicare:

(7) *Concorrenzialità nell'offerta di servizi*. — Invece di assegnare uno stanziamento fisso alle unità amministrative (cosa che induce inefficienze, Niskanen, 1975) va aumentata la *concorrenzialità nell'offerta di servizi* per obbligare ad agire economicamente. Questo sistema è adatto soltanto là dove varie unità amministrative possono agire nello stesso campo. I mezzi saranno assegnati all'unità che produce il servizio richiesto a costi minimi. Ammettendo anche offerte di imprese private si può aumentare la concorrenza. Una privatizzazione è così in via di principio possibile; sarà però effettuata solamente nel caso in cui l'offerta privata sia economicamente più vantaggiosa. Come dimostrato da approfondite analisi svolte negli ultimi anni in molti ambiti dell'attività statale, una maggiore concorrenza è possibile e ragionevole (Borcherding, Pommerehne e Schneider, 1982; Bendor, 1985; Yarrow, 1986).

(8) *Incentivi*. — Tramite degli *incentivi* si possono compensare e promuovere sforzi straordinari della *Pubblica Amministrazione*. D'altra parte si dovrebbe rinunciare a promozioni automatiche, indipendenti dal rendimento. Non bisogna pensare solamente a ricompense monetarie. In vari paesi (p.es. nel Regno Unito) vengono date tradizionalmente decorazioni e titoli per aumentare il rendimento. Si tratta di un 'bene' che (fintanto che non viene assegnato in gran quantità) permette una differenziazione sociale (Hirsch, 1976; Frank, 1985) e stimola il rendimento. Questo tipo di stimolo non monetario, di costi minimi per lo Stato, merita maggiore attenzione anche perché gli stimoli monetari col tempo tendono a perdere il loro effetto. Ciò è dovuto all'incremento del livello delle paghe (fenomeno ben noto nel settore privato).

Però è importante ricompensare solamente gli sforzi straordinari, altrimenti si rischia di distruggere la motivazione intrinseca. Chi fa solamente il suo lavoro non deve essere ricompensato ulteriormente.

E. CONCLUSIONI

Dall'analisi politico-economica delle possibilità disponibili ai membri della Corte dei Conti e degli incentivi loro assegnati (carriera), risulta che le attività di una Corte — aggiungendo nuove distorsioni — in certi ambiti riducono l'efficienza dei servizi pubblici.

Le normative concernenti la Corte vogliono incrementarne l'efficienza, al fine di aumentare anche quella dei servizi pubblici. L'elezione diretta della Presidenza della Corte crea a tale proposito una relazione diretta con l'Elettore. Ne risulta il vantaggio che le attività della Corte diventano legittimate democraticamente. Perciò non esiste più alcuna ragione per la quale la Corte dovrebbe praticare il cosiddetto 'judicial self-restraint' in temi politici discussi. Dal punto di vista economico questo procedimento ha anche un altro vantaggio. La remunerazione dei funzionari della Corte dipende dai risultati conseguiti (valutati dall'elettore) e da ciò deriva un'auspicata coincidenza tra costi e benefici. La libertà d'azione dei membri della Corte sarà condizionata dalla necessità di essere rieletti. Nel controllo della Pubblica Amministrazione saranno dunque considerati maggiormente i costi e i benefici del cittadino. Lo stesso effetto è raggiungibile con la possibilità di votazioni popolari sulle raccomandazioni proposte dalla Corte. Regole costituzionali che espongono (per lo meno in parte) la Corte alla concorrenza impediranno una coalizione implicita tra l'organo controllante e quello controllato a scapito del cittadino. La concorrenza obbliga anche a prestare maggiore attenzione agli ambiti dove l'inefficienza statale è di una certa entità.

Siccome molte inefficienze dei servizi pubblici — incrementate dal lavoro della Corte — derivano dall'assetto istituzionale, per eliminarle occorre un suo cambiamento. Il Governo e il Parlamento creano consapevolmente talune inefficienze delle attività statali: fanno uso della loro libertà di agire in proprio favore a spese del resto della società. La Pubblica Amministrazione, oggetto di critiche da parte della Corte dei Conti, non è responsabile per la disattenzione nei confronti dei desideri dei cittadini.

Le inefficienze derivanti dall'attività della Corte, segnalate in questa sede, vanno considerate da questo punto di vista. Ciò è evidente nel caso delle prime inefficienze descritte: la limitazione del controllo ad aspetti della 'ratio' amministrativa e l'accentuazione esagerata degli aspetti contabili significano che gli utili e i costi dell'attività statale rilevanti per il cittadino vengono considerati solamente marginalmente, se non addirittura trascurati.

La maggiore concorrenza tra i partiti politici e l'introduzione di diritti di partecipazione democratica più ampi (p.es. mediante le consultazioni popolari) faranno sì che gli esponenti politici (Governo e Parlamento) emetteranno nel proprio interesse leggi e decreti che considerino maggiormente gli interessi del cittadino e del contribuente.

Con delle regole costituzionali che si riferiscano al processo politico si intende incrementare l'efficienza del settore pubblico in modo diretto. Dando più importanza alle preferenze degli elettori, l'intervento della Corte non risulta più necessario. Lo stesso vale per le regole dirette alla Pubblica

Amministrazione che danno ai funzionari degli incentivi per raggiungere le finalità decise dal Parlamento, dal Governo e (nel caso della Democrazia diretta) dall'Elettorato. La concorrenza fra le unità amministrative per i mezzi e gli stimoli non monetari aumenta la volontà di raggiungere gli obiettivi fissati politicamente. La razionalità dell'attività amministrativa sarà così estesa oltre agli aspetti formali, considerando anche gli aspetti non contabili. La Pubblica Amministrazione cercherà di raggiungere i suoi obiettivi, oltre che con specifiche misure, mediante appositi incentivi. Questi ultimi possono essere creati sia da essa stessa, o tramite apposite leggi adottate con il consenso delle forze politiche.

Questa analisi della Corte dei Conti è stata effettuata sotto il profilo politico-economico. Siccome né il Governo né l'Amministrazione hanno alcuno stimolo ad accettare delle critiche e proporre dei miglioramenti, non è possibile aumentare l'efficacia delle Corti con proposte isolate. Nel quadro delle regole vigenti, le Corti si comportano come viene loro permesso e imposto. Perciò l'efficacia insufficiente delle Corti osservata nella letteratura, in generale non è dovuta né a incompetenza né a mancanza di volontà da parte dei membri delle Corti. La loro competenza professionale è anzi notevole: la ragione del mancato aumento dell'efficienza pubblica risiede nelle normative vigenti che regolano l'attività statale: esse non offrono abbastanza stimoli per agire in conformità ai desideri dell'Elettorato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGRÒ A.S., LAVAGNA C., SCOCA F.G., VITUCCI P., *La costituzione italiana annotata con la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino: Utet, 1979.
- ALCHIAN A.A., "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, 1965, 30, 816-29.
- , DEMSETZ H., "Production, Information Costs and Economic Organization", *American Economic Review*, N. 5, 1972, 62, 777-95.
- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo I*, Milano: Giuffrè, 1978.
- ARROW K.J., "The Economics of Agency", in J. Pratt and R. Zeckhauser, eds., *Principals and Agents: The Structure of Business*, Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press, 1985.
- BABER W.R., "Towards Understanding the Role of Auditing in the Public Sector", *Journal of Accounting and Economics*, N. 5, 1983, 213-27.
- BACKHAUS J. (a cura di), *The Economic Functions of Supreme Auditing Institutions*, Heidelberg-New York, 1993 (in corso di stampa).

- BENDOR J., *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- BERNHOLZ P., BREYER F., *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1984.
- BOARDMAN A.E., VINING A.R., "Ownership and Performance in Competitive Environments. A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises", *Journal of Law and Economics*, 1989, 32, 1-33.
- BORCHERDING Th.E., POMMEREHNE W.W., SCHNEIDER F., "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 1982, 89, 127-56.
- BRENNAN G., BUCHANAN J.M., *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- BUCHANAN J.M., *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, College Station-London: Texas A&M University Press, 1977.
- CANSACCHI G., BRUNATI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino: Paravia, 1980.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Principi direttivi approvati per la riforma della parte seconda della Costituzione*, Roma: Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, 1992.
- CORTE DEI CONTI, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988 e 1989*, Volume 1,2,3,4, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.
- CRISAFULLI V., PALLADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova: Cedam, 1990.
- DEMSETZ H., *Ownership, Control and the Firm*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- DOWNS A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- FORTE F., EUSEPI G., "La Corte dei Conti: un 'agente' alla ricerca del vero 'principale'", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, N. 7-8, 1990, 49, 315-29.
- FRANK R.H., *Choosing the Right Pond*, Oxford: University Press, 1985.
- FREY B.S., *Democratic Economic Policy*, Oxford: Blackwell, 1983.
- , *Economics as a Science of Human Behavior*, Boston-Dordrecht-London: Kluwer, 1992.
- GILLES F.-O., OTTO G., WEINERT R., "Die Institution Rechnungshof im Lichte der Wissenschaft - Defizite und Perspektiven", in Theo Pirker, (a cura di), *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung*, Band 31, Berlin: Duncker & Humblot, 1987, 175-90.
- GREIFELD A., *Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer*, München: Beck, 1981.
- HIRSCH F., *Social Limits to Growth*, Cambridge: Harvard University Press, 1976.

- ITALIA V., SPINA M.T., CUTREKA A., *Leggi fondamentali del diritto amministrativo, 2 - Giustizia amministrativa*, Milano: Giuffrè Editore, 1988.
- KISKER G., "Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch den Rechnungshof", *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, 1983, 36, 2167-72.
- LANDI G., POTENZA G., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè, 1987.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino: Utet, 1979.
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano: Giuffrè, 1984.
- MCGRAW K.O., "The Detrimental Effects of Reward on Performance: A Literature Review and a Prediction Model", in Mark R. Lepper e David Greene (a cura di), *The Hidden Costs of Reward: New Perspectives of Human Behavior*, New York: Erlbaum, 1978.
- MUELLER D.C., *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NISKANEN W.A., "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 1975, 18, 617-43.
- OCSE, *Politiques nationales et échanges agricoles*, Paris, 1987.
- POMMEREHNE W.W., "Private versus öffentliche Müllabfuhr - nochmals betrachtet", *Finanzarchiv*, 1983, N.F. 41, 466-75.
- , SCHNEIDER F., ZWEIFEL P. "Economic Theory of Choice and the Preference Reversal Phenomenon: A Reexamination", *American Economic Review*, 1982, 72, 569-74.
- ROSEN B., *Holding Government Bureaucracies Accountable*, New York: Praeger, 1982.
- SANDULLI, A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli: Jovene Editore, 1980.
- SCHÄFER H., "Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft", in Fritz Neumark (a cura di) *Handbuch der Finanzwissenschaften*, Band 1, Tübingen: Mohr (Siebeck), 1977, 519-50.
- SCHWAB W., "Öffentlicher Haushalt. III. Kontrolle", in Willi Albers et al. (a cura di), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 5, Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich: Fischer, Mohr (Siebeck), Vandenhoeck & Ruprecht, 1980, 583-91.
- TIOLE J., "Hierarchies and Bureaucracies", *Journal of Law, Economics and Organization*, 1986, 2, 181-214.
- TOMA M., "Will Bounty Hunting Revenue Agents Increase Enforcement?", *Public Choice*, 1989, 61, 247-60.
- WATSON J.D., "The Double Helix", London: Weidenfeld & Nicholson, 1981.
- WILLIAMSON O.E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.
- YARROW G., "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, 1986, 1, 323-77.

THE SUPREME AUDIT OFFICE: POLITICO-ECONOMIC ASPECTS

Information provided by Supreme Auditing Institutions is a necessary precondition for controlling public administrations. Nevertheless, five major distortions are produced: concern with administrative rationality overlooks costs arising elsewhere; budgetary aspects are overvalued compared to other issues; incentive-oriented behaviour is suppressed; evaluation is biased by concentrating on minor, instead of major, aspects of inefficiency; and increased publicity produces perverse effects. An alternative way of increasing efficiency in the public sector is offered. Constitutional rules can be devised which provide incentives to decision makers in the current politico-economic process to act in ways that reduce waste and enhance efficiency.

