

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI
- DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

22.

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 DICEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CARUSO ANTONIO

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti (1021) . . .	181
PRESIDENTE	181, 195
BRESSANI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	190
CIANNAMEA	193
COLONNA	186
FERRARI SILVESTRO	181
LABRIOLA	189, 190, 191
VERNOLA, <i>Relatore</i>	190

La seduta comincia alle 11,40.

NESPOLO CARLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti (1021).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FERRARI SILVESTRO. Il disegno di legge n. 1021 nel testo redatto dal Comitato ristretto, in sostanza, pur lasciando inalterato il tessuto connettivo del testo unico sulla Corte dei conti del 18 luglio 1934, n. 1214, realizza una certa semplificazione dell'attività di controllo della Corte dei

conti nonché del procedimento pensionistico e dello stesso ordinamento della Corte.

Attraverso la revisione delle normative della specifica attività giurisdizionale della Corte e attraverso un riordinamento delle norme relative all'organico, alle promozioni, ai trasferimenti, alle assegnazioni e alle incompatibilità dei magistrati, ci si è prefisso il fine di realizzare una più che realistica trasformazione dell'attività della Corte dei conti per renderla più aderente al diverso contesto sociale e politico.

In linea di massima e per grandi linee può condividersi lo spirito che ha animato il Comitato ristretto, diretto ad attuare una diversa impostazione della attività di questo supremo organo dello Stato, diversità che può essere individuata in una più coerente ed organica attività di controllo degli atti di governo comportanti oneri a carico del bilancio dello Stato, in una diversa impostazione dell'attività giurisdizionale vera e propria e in una trasformazione su base elettiva del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e in una più adeguata normativa organica del ruolo magistrati.

Pur in questa visuale di concordanza sulla linea generale ispiratrice del disegno di legge, riteniamo che si possano fare alcuni rilievi, diretti allo scopo di ovviare a situazioni pratiche e giuridiche non conformi, e a rendere la normativa ancora più aderente alla realtà sociale e alle esigenze di servizio della Corte dei conti.

Per quanto attiene all'attività di controllo, la specificazione degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità trova una chiara indicazione attraverso la dizione usata, che non lascia dubbi di sorta. Così dicasi anche per quanto attiene ai decreti comportanti impegni di spesa a carico del bilancio dello Stato, assoggettati al controllo preventivo nel limite superiore ai 500 milioni di lire e al controllo successivo.

La normativa dell'articolo 2 prevede la soggezione al controllo preventivo di legittimità anche degli atti di nomina dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato: va tuttavia rilevato che se tale onere sembra logico e conforme a diritto, un si-

mile onere dovrebbesi prevedere anche nell'ipotesi di promozioni successive. Tale diversa posizione giuridica del dipendente dello Stato, nell'arco della carriera, evidentemente comporta un certo onere economico il quale incide sul bilancio dello Stato. Va altresì messo nella dovuta evidenza che le stesse promozioni, in quanto incidenti anche sul piano organico del personale, comportano un giudizio di merito che va valutato anche ai fini della conformità del provvedimento ai ruoli e alle possibilità di immissioni ai diversi livelli. Un controllo preventivo, sia dal punto di vista economico sia giuridico, è un atto che non può essere eliminato. Ed infatti, mentre con la medesima disposizione legislativa si sottopone a controllo preventivo di legittimità il bando di concorso e successivamente l'atto di nomina e persino gli atti concessivi di congedo e di aspettative e tra l'altro anche i provvedimenti di trasferimento in quanto i medesimi comportano oneri a carico dello Stato, non si vede perché debbano escludersi i provvedimenti che comportino promozione, quando essi, modificando non solo lo stato giuridico, danno titolo ad un diverso trattamento economico.

Utile e quanto mai opportuna è l'introduzione della figura del magistrato istruttore nell'ambito delle Sezioni di controllo: l'introduzione di tale figura personalizza l'attività, la responsabilizza e certamente rende l'attività di controllo più spedita anche dal punto di vista istruttorio, essendo demandato al magistrato istruttore la possibilità di richiedere direttamente all'amministrazione chiarimenti, ponendo in essere appositi rilievi istruttori.

Va tuttavia rilevato che sembra illogico limitare l'attività dei magistrati istruttori e del consigliere delegato ai soli atti sottoposti al controllo preventivo e non anche a quelli soggetti al controllo successivo. Un chiarimento in tal senso si rende necessario quanto meno per evitare che l'attività di controllo sia svolta in via preventiva attraverso una certa normativa ed in sede successiva attuando un diverso iter processuale. L'articolo 3 si riferisce infatti al solo controllo preventivo.

Una parola particolare va detta per quanto attiene alla giurisdizione speciale della Corte in materia di pensioni, assegni e indennità civili, militari e di guerra e specificamente agli aspetti processuali.

La nuova normativa prevista dal disegno di legge trova una sua prima innovazione nella eliminazione dell'intervento in giudizio della procura generale della Corte e nel conferimento delle funzioni, prima di competenza di tale rogano, al magistrato istruttore. Se pure le funzioni del magistrato istruttore possono in un certo senso equipararsi a quelle della procura generale, va tuttavia rilevato che la attività istruttoria rimane affidata al collegio giudicante, nel cui seno è scelto il magistrato istruttore.

Ciò che non risulta chiaro dal contesto della legge è se il magistrato istruttore debba far parte dello stesso collegio giudicante o se una volta istruito il ricorso e fissata l'udienza davanti all'organo collegiale, questo debba essere formato da una terna non conglobante il magistrato istruttore. E non è chiaro se il magistrato istruttore sia anche relatore avanti al collegio giudicante. In conformità alle disposizioni del codice di procedura civile, il magistrato istruttore dovrebbe concorrere a formare il collegio giudicante, così da sottoporre al collegio medesimo il riesame di tutta l'attività istruttoria effettuata.

Non va sottaciuta la rilevante innovazione relativa alla riduzione degli elementi componenti il collegio giudicante, il che dovrebbe comportare, attraverso una diversa ripartizione del lavoro, una più spedita elaborazione delle decisioni: ma va anche tenuto nel debito conto che se il magistrato istruttore è anche magistrato giudicante, l'impegno di tempo è tale che non è possibile pensare ad un più sollecito svolgimento di attività. In pratica, le variazioni di struttura del collegio non dovrebbero comportare una più sollecita definizione dei giudizi, analogamente a quanto si verifica nel campo processuale civile.

Tuttavia nel contesto di questa riforma del procedimento giurisdizionale della

Conte, potrebbero utilmente essere inserite alcune variazioni.

La pratica ha messo in evidenza che, mantenendo un rigoroso riserbo sull'attività istruttoria — come è attualmente strutturata l'attività della procura generale — la parte viene a conoscenza della documentazione esistente nel fascicolo solo ad istruttoria conclusa e ad udienza fissata, con la conseguenza che, dovendo esaminare atti, ricercare eventuale ulteriore documentazione o esibire consulenza tecnica di parte, il tutto si traduce in una richiesta di rinvio della discussione con perdita di tempo da parte degli organi giudicanti.

Mettendo invece a disposizione della parte il fascicolo di ufficio amministrativo e ponendo il ricorrente nella condizione immediata di vagliare gli atti e di predisporre una difesa, si contribuirebbe concretamente a rendere più spedita l'istruttoria.

Sotto tale aspetto, una volta che l'amministrazione ha consegnato al magistrato istruttore il fascicolo o comunque lo ha depositato alla Corte, l'interessato dovrebbe essere avvisato di tale adempimento e invitato ad esaminarlo, concedendogli un termine (tre-quattro mesi) per estrarre copie, indicare eventuali istruttorie da effettuare, esibire documenti, produrre consulenze medico-legali.

Così avviata l'istruttoria o così completata la documentazione, il magistrato avrebbe un compito facilitato, e l'ulteriore attività potrebbe estrinsecarsi in acquisizione di atti di ufficio o di pareri di superiori organi tecnici. In sostanza, con la collaborazione della parte l'istruttoria, dovrebbe essere più spedita e certamente più proficua di quanto non sia stata sino ad oggi, attraverso l'attività unidirezionale della procura generale (non pare infatti che la normativa che prevedeva una certa collaborazione istruttoria tra procura e ricorrente sia stata mai attuata in pratica!). Comunque i ricorsi dovrebbero giungere in sede decisionale, istruiti e completi senza possibilità di rinvii o di ulteriore attività istruttoria. In questa visuale non avrebbe rilevanza il più che bre-

ve termine fissato dall'articolo 13 di trenta giorni tra la comunicazione dell'udienza di discussione del ricorso e l'udienza medesima.

Altro aspetto più giuridico che sostanziale è quello contenuto nella normativa dell'articolo 5 con il quale si prevede alternativamente la possibilità di utilizzare il gravame gerarchico, a seconda di un determinato comportamento processuale. È un principio di diritto amministrativo genericamente acquisito che contro provvedimenti della pubblica amministrazione è ammissibile il ricorso gerarchico quanto meno allo scopo di dare all'amministrazione medesima la possibilità di un riesame della propria posizione. Attraverso il ricorso gerarchico si attuerebbe anche quella tutela processuale data dal doppio grado che invece nei confronti della Corte dei conti è escluso.

Va in proposito comunque tenuto nel debito conto, anche se con particolare riferimento alla pensionistica di guerra, che il nuovo testo unico in corso di studio prevede ancora la possibilità di un ricorso gerarchico e regolamenta in un certo modo l'iter processuale di tale grado. La normativa quindi va chiarita valutando la opportunità o meno di lasciare un grado di gravame: essa tuttavia va esaminata nel contesto delle altre normative (quali le pensioni di guerra) onde evitare contrasti di norme e di interpretazione.

Mentre va ritenuto legittimo ed utile nell'interesse della stessa pubblica amministrazione delegare un proprio funzionario per far valere in giudizio le proprie ragioni, sgravando in tal modo di un onore l'Avvocatura dello Stato, a fronte soprattutto di situazioni che attengono più al fatto che al diritto, non può essere invece riconosciuto alla pubblica amministrazione il diritto ad un ricorso incidentale. Tale normativa è in sostanza il retaggio del diritto spettante alla procura generale di proporre, entro determinati termini, ricorso incidentale. Ma se tale diritto per la procura generale trova la sua ragion d'esser (quale organo di tutela dello Stato al di sopra della stessa amministrazione), l'ammissibilità di un ricorso inciden-

tale dell'amministrazione non può trovare ingresso, sia perché il principio dell'autotutela della pubblica amministrazione pone in condizione la medesima di poter sempre revocare il provvedimento emesso, di variarlo o di modificarne la motivazione, sia anche perché si è inteso eliminare, con la norma di cui all'articolo 16, tutte le norme che disciplinano sia il ricorso principale sia quello incidentale del procuratore generale. Non può quindi farsi rivivere tale istituto attraverso un'impugnativa illogica del provvedimento emesso dalla stessa amministrazione ed oggetto di ricorso principale da parte dell'interessato.

Ed ancora va rilevato che la normativa contenuta nell'articolo 2, con la quale si intende imporre alla Direzione generale delle pensioni di guerra di esaurire la revisione amministrativa di cui all'articolo 13 della legge 28 luglio 1971, n. 585, o comunque di considerare confermati i provvedimenti non revocati nel termine di cui sopra, non è accettabile. Va infatti messo nel dovuto rilievo che il legislatore del 1971 ritenne di dover rinviare i ricorsi non ancora istruiti alla Direzione generale per permettere un riesame da parte dell'amministrazione interessata, e ciò anche nell'esclusivo e presunto interesse dei ricorrenti, i quali in tal modo non avrebbero dovuto attendere anni per la decisione in sede giurisdizionale del ricorso. Tale revisione dal 1971 ad oggi ancora si perpetua. Ponendo nel nulla la normativa, in sostanza i ricorsi dovrebbero essere nuovamente rinviati alla Corte, la quale logicamente dovrà nuovamente istruirli, il che costituirebbe una nuova beffa per i tanti che attendono una qualche decisione. Logica vorrebbe che tale revisione venisse esaurita e quei pochi o tanti provvedimenti che, attraverso detta revisione, saranno stati revocati o modificati, costituiranno tanti ricorsi in meno e tanti diritti riconosciuti in uno spazio di tempo senz'altro più breve, di quanto non possa impegnare la decisione di un ricorso ancora allo stadio iniziale. Sballottando avanti e indietro questi ricorsi tra Corte e Ministero, tra Erode e Pilato, non si fa certo l'interesse del cittadino né

tanto meno quello della pubblica amministrazione.

Ed un'ultima parola, relativamente a questo aspetto processuale, è quella che vogliamo spendere in merito alla normativa contenuta nell'articolo 14 che prevede la necessità di una pronuncia anche in ordine alle spese del giudizio. Va tenuto conto che ci si trova di fronte a situazioni oggettive estremamente difficili per cui l'accertamento del diritto è il più delle volte problematico, mentre sussistono anche condizioni di estremo disagio economico dei soggetti ricorrenti. Il gravare i ricorrenti anche di spese processuali in caso di soccombenza, evidentemente creerebbe situazioni difficili oltre che una posizione di debolezza da parte del soggetto che si troverebbe a tutelare un proprio diritto con il rischio delle spese di giudizio.

La recente legislazione del lavoro (legge 11 agosto 1973, n. 533, proprio con particolare attinenza alla pensionistica di invalidità, ha introdotto il principio della non soccombenza del lavoratore nelle spese, se non nell'ipotesi in cui il giudizio sia infondato e temerario. Poiché ci si trova in una identica situazione oggettiva per quanto attiene alla materia, non sarebbe estraneo al disegno di legge l'inserimento in questa sede del principio della gratuità del giudizio e della non soccombenza del pensionato o pensionando nelle spese di giudizio, se non nell'ipotesi di una concomitante condizione oggettiva di infondatezza e di una condizione soggettiva di temerarietà. Con ciò si darebbe anche pratica attuazione al precetto costituzionale di cui all'articolo 24 della Costituzione e si introdurrebbe attraverso una norma nuova un principio innovatore nella pensionistica della Corte dei conti.

Passando poi agli aspetti normativi dell'attività e delle funzioni della magistratura della Corte dei conti, va dato giusto rilievo alla qualificante innovazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo elettivo. Quest'organo che ancora attualmente è costituito di fatto dai presidenti delle varie sezioni della Corte, con la nuova normativa prevista dal

disegno di legge n. 1021, acquista una sua particolare strutturazione e una rilevante importanza per le funzioni e le competenze che il disegno di legge attribuisce al medesimo, anche come organo funzionante come sezione disciplinare. L'organizzazione su diversa strutturazione di tale organo della Corte dei conti, è una necessità sentita e la proposta di legge la realizza in modo organico e completo.

E qualificante per la Corte dei conti è la nuova normativa inserita nel testo di proposta di legge circa le attribuzioni e funzioni dei dipendenti del ruolo magistrati della Corte, in modo particolare nel punto ove esclude la possibilità di una posizione fuori ruolo di un magistrato che non abbia esercitato di fatto per quattro anni le funzioni di istituto, limitando altresì tale posizione di fuori ruolo, nell'interesse della stessa funzionalità della Corte, a non più di un quadriennio.

Lo stesso principio tuttavia dovrebbe essere attuato nei confronti di tutti i magistrati addetti a determinate funzioni, così da evitare il perpetuarsi nel tempo di applicazioni in determinati uffici che possono costituire posizioni di privilegio o comunque determinare assuefazioni in attività che a lungo andare non contribuiscono al potenziamento della stessa Corte. Tale normativa dovrebbe essere estesa a tutti, e non limitata, così come previsto dall'articolo 24 del progetto, ai soli magistrati titolari di funzioni direttive: il che contribuirebbe ad una maggiore efficienza dei servizi e nello stesso tempo ad una migliore qualificazione dei magistrati addetti alla Corte dei conti.

Un'ultima parola va spesa in ordine alla cosiddetta « giurisdizione domestica », e cioè a quel particolare privilegio, previsto dall'articolo 65 del testo unico del 1934, per il quale la Corte dei conti ha giurisdizione particolare sui reclami, da parte dei propri impiegati, relativi a nomine, promozioni e questioni disciplinari.

Non essendo stato detto nulla in proposito nel testo del disegno di legge, e non potendosi ritenere la normativa sopra citata in contrasto con la nuova disciplina, si dovrebbe pensare che nulla si sia

inteso innovare in proposito. Ma allora dobbiamo domandarci se non sia il caso, in occasione di una revisione del testo unico prima citato, di eliminare una simile particolarissima norma, che riconosce una speciale giurisdizione agli impiegati e dipendenti della Corte dei conti, che pur sempre sono impiegati dello Stato e che potrebbero quindi servirsi dei mezzi di tutela genericamente riconosciuti a tutta la categoria impiegatizia statale.

Non ho partecipato, onorevoli colleghi, ai lavori del Comitato ristretto, e pertanto forse il mio intervento potrà risultare frammentario: ma ho inteso dare un contributo, a titolo personale, all'ulteriore approfondimento della discussione, in vista anche di quegli emendamenti che pure il mio gruppo potrebbe presentare nel corso del dibattito sugli articoli.

COLONNA. A nome del gruppo comunista esprimo un giudizio di carattere generale sul testo in esame, riservando eventualmente ad altri colleghi, in sede di discussione degli articoli, di manifestare posizioni più specifiche sui singoli argomenti in questione.

Noi diamo una valutazione nel complesso positiva sul testo unificato elaborato dal Comitato ristretto. Riteniamo che quest'ultimo abbia svolto un lavoro attento, approfondito e documentato, ascoltando esponenti di varie varie categorie e studiosi. È stato un lavoro fruttuoso, che ho portato a soluzioni coerenti ed in gran parte soddisfacenti: certo, tutto ciò nei limiti del mandato ricevuto, che era non quello di procedere alla riforma della Corte dei conti, ma di operare modifiche di rilievo e coordinate, volte a rendere più celeri le procedure in materia pensionistica, ad accentuare il metodo del controllo successivo (su atti di minore importanza) e ad introdurre elementi di democraticizzazione interna dell'istituto, intesi ad assicurare una maggiore efficienza ed un'autonomia funzionale dei magistrati.

Solo chi si aspettava una riforma, certo prova una delusione; mi riferisco, in particolare, allo scritto di un noto studioso di diritto pubblico, pubblicato ne *Il Mes-*

saggero del 30 novembre scorso: l'autore, dimostrando in verità di aver fatto una lettura affrettata e disattenta del testo, trova che in esso non c'è quello che il Comitato ristretto non aveva mandato di mettere, oppure quello che il Comitato medesimo non ha voluto coscientemente mettere.

Ad esempio, a tutti sono stati presenti sia il rendiconto del 1977 della Corte dei conti, sia l'opinione di alcuni studiosi in materia di controlli sui risultati; ma il Comitato ristretto, dopo averne ampiamente discusso, non li ha condivisi, e comunque non ha ritenuto di sancirli, tranne un accenno, in verità timido — e voluto, fra l'altro, dalla nostra parte politica — inteso a dare, in qualche modo, al Governo ed al Parlamento una visione d'insieme sul controllo esercitato.

Mi preme qui prendere una posizione precisa sul problema del « controllo di gestione o dei risultati ». Sono parole, e dico parole perché quando ci si prende la briga di studiare l'argomento, si scopre che dietro l'enunciazione di questo concetto, dottrina ed operatori del diritto non hanno ancora elaborato a sufficienza le implicazioni concrete e le soluzioni che il concetto medesimo comporta.

Comunque, il concetto sembra essere questo (dico sembra, perché il controllo di gestione potrebbe implicare contenuti diversi dal controllo sui risultati): la Corte dei conti dovrebbe essere in grado di valutare i risultati (o la gestione?) della pubblica amministrazione, non facendo più un controllo meramente cartolare o di legittimità formale.

Non voglio qui neanche accennare alla complessa tematica esistente dietro tale affermazione, ed alle implicazioni di politica istituzionale e relative ai rapporti tra i vari organi, come le seguenti: rispetto a quale parametro avviene il controllo del risultato? Quali criteri — oggettivi, non discrezionali — sono possibili per valutare il risultato stesso? Quali sono gli effetti di questo tipo di controllo? A favore di chi viene esercitato? Quali sono le conseguenze che esso può arrecare all'ordinamento?

Mi limito a fare alcune considerazioni, e a dire perché in questa sede e in questo momento non è possibile neanche affrontare il tema. In primo luogo, il controllo sui risultati o sulla gestione non è nemmeno pensabile, quando la pubblica amministrazione agisce per atti. Infatti, un agire per atti implica un controllo sugli atti; di qui, perciò, la necessità che prima, o contestualmente, venga modificata l'azione amministrativa, e tutto il modo di procedere della pubblica amministrazione. D'altra parte, noi abbiamo già nel nostro ordinamento un'ipotesi di controllo di gestione, precisamente quella prevista dalla legge 12 marzo 1958, n. 259 (ed è noto che quel tipo di controllo — e su ciò tutti concordiamo — ha dato scarsi ed inadeguati risultati, per cui si pone la necessità di operare un cambiamento).

All'interno del discorso che ipotizza la possibilità del controllo di gestione, sorge, in secondo luogo, un problema: è possibile, pensabile e giusto un controllo successivo ed esterno, quando si ha un agire che tende ai risultati, e che non è per atti? Noi pensiamo ad un modo di procedere, da parte della pubblica amministrazione, che sia verificato democraticamente e che assicuri, dall'interno, il raggiungimento dei risultati. Il controllo esterno o è di legittimità — verificare se la pubblica amministrazione ha agito come doveva agire secondo legge — o è una valutazione politica tecnica, che non può produrre, di per sé, alcun effetto, se resa da un organo privo di legittimazione democratica (e non mi addentro sulla specificazione di tale concetto che, già in diverse sedi ed anche in questa Commissione, ha avuto importanti momenti di discussione). In altre parole, non può che trattarsi di un controllo gestito per conto di altri, che decidono nel merito: nel nostro sistema, il Parlamento.

In terzo luogo, osservo che tutto ciò richiederebbe una profonda trasformazione dell'attuale Corte dei conti, o meglio una radicale « novazione » dell'istituto. Al controllo di gestione la Corte stessa è, allo stato attuale, assolutamente inadatta, per strutture, compiti, funzioni, attrezzatu-

re, preparazione e mentalità: naturalmente, non mi riferisco alle singole persone, la cui competenza è fuori discussione. Ciò richiede, pertanto, un ripensamento complessivo dell'istituto, anche per quanto riguarda la sua collocazione istituzionale. Certo, non si affrontano problemi così complessi ed importanti con l'affermazione, generica e poco chiara, che la Corte dei conti esercita il controllo sui risultati. Diciamo comunque con chiarezza che il fine che s'intende perseguire di un controllo moderno ed efficace è da noi condiviso, come abbiamo anche affermato ufficialmente in documenti del nostro partito, ma riteniamo però che non sia, in questa sede e in questo momento, possibile affrontare un tema che andrà invece esaminato quando discuteremo — cosa che noi chiederemo e sulla quale mi permetterò di ritornare al termine del mio intervento — di una modifica più complessiva della Corte dei conti, una vera e propria riforma dell'istituto.

Pensiamo, comunque, di aver apportato rilevanti modifiche al procedimento pensionistico: mi riferisco all'assegnazione del carico di lavoro, alla composizione dei collegi, alla definizione dell'oggetto di cognizione, all'eliminazione della revisione amministrativa, alle norme procedurali che vedono meglio definito e semplificato l'espletamento dei compiti.

Ci sembra inoltre che il testo abbia previsto alcune importanti innovazioni strutturali e funzionali, ormai indilazionabili, tramite alcune norme tendenti a realizzare alcuni principi di democratizzazione, quali — ad esempio — l'incompatibilità, la rotazione, i trasferimenti, i poteri della sezione in materia di archiviazione. Queste, come altre, sono statuizioni volte a dare indipendenza funzionale e autonoma responsabilità ai magistrati.

In questa direzione ci sembrano di particolare importanza le norme che, incidendo sui poteri di direzione dell'Istituto, attualmente attribuiti al presidente che può esercitarli con la massima discrezionalità, conferiscono tali poteri al consiglio di presidenza, i cui componenti — tranne il presidente ed il procuratore generale — sono

eletti democraticamente da tutti i magistrati. A questo riguardo noi dobbiamo esprimere chiaramente la nostra opinione: siamo convinti dell'opportunità, anzi della necessità, che la Corte dei conti abbia una gestione democratica e che l'Istituto come tale, ed i magistrati come singoli, godano il massimo possibile dell'indipendenza nei confronti del Governo e delle strutture gerarchiche interne (e ci sembra che con questo provvedimento si vada in tale direzione) ma, al tempo stesso, siamo contrari alla creazione di un organo di autogoverno, che presenti analogie con quello dei magistrati ordinari, perché non riteniamo corretta un'accentuazione della separazione della Corte dei conti rispetto ai centri istituzionali di decisione politica, tanto più che rispetto al Parlamento l'Istituto deve configurarsi come organo ausiliario.

Per questi motivi siamo contrari anche alla nomina dei cosiddetti membri laici da parte delle assemblee. Prima di tutto perché riteniamo che una autonomia funzionale ed una reale democratizzazione dell'agire siano assicurate da un organo di direzione che sia l'espressione intera della volontà dei componenti la Corte stessa, e in secondo luogo perché pensiamo che la nomina di una parte minoritaria dei componenti ad opera del Parlamento (anche se scelti al di fuori della Corte) non serva a contribuire allo svolgimento di un corretto rapporto tra Parlamento e Corte dei conti, ma incida, invero, nel senso di una maggiore indipendenza da quest'ultima anche nei confronti del Parlamento.

Le norme sulla carriera, che hanno sollevato scandalo in alcuni, ci sembrano nel loro complesso configurarsi come perequative, dato che i magistrati della Corte dei conti hanno visto in questi ultimi anni ulteriormente deteriorate le loro prospettive di carriera ed il loro trattamento economico rispetto a quelli dei magistrati ordinari.

Onorevoli colleghi, giudico complessivamente buono il testo del Comitato ristretto, ma certamente ad esso si potranno apportare modifiche e miglioramenti, come quelli suggeriti dall'onorevole Ferrari, nei confronti dei quali siamo aperti

e disponibili. Non ci sembra però che queste norme siano un guscio vuoto, come qualche magistrato della Corte dei conti ha avuto occasione di scrivere su « Il Messaggero ». Comunque, se tali si dovessero ritenere, noi siamo favorevoli alla loro eliminazione, perché non vogliamo norme inutili.

Devo però aggiungere, con grande chiarezza, che alcune questioni sono per noi decisive e condizionanti il nostro atteggiamento finale.

Mi riferisco innanzi tutto alle norme che prevedono un coinvolgimento del Parlamento nelle nomine, quanto meno del presidente della Corte. Ci sembra che ciò sia chiaramente un segno della volontà del legislatore nei confronti della Corte stessa, venendosi così incontro anche alle aspirazioni dei suoi componenti per quanto riguarda l'indipendenza dell'Esecutivo, e realizzando altresì un più stretto collegamento con il Parlamento.

In questa direzione siamo disposti a verificare con altre forze politiche se esistono, oltre a quelle ora ricordate, ulteriori possibilità di prevedere nuovi e costanti raccordi tra Parlamento e Corte dei conti, forme più agili e correnti di richieste di informazioni.

In secondo luogo per noi rappresenta un elemento decisivo la soppressione della giurisdizione domestica, istituto residuo di concezione castale corporativa, direi quasi feudale.

Infine riteniamo che con questo provvedimento debbano essere fissati chiaramente i criteri relativi alle nomine dei magistrati della Corte dei conti da parte del Governo, — ora ridotta in termini percentuali — considerato che il nostro atteggiamento nei riguardi di questo organo è, in prospettiva, per il superamento dello stesso.

Onorevoli colleghi, torno a dire che il provvedimento in esame è importante e positivo, ma ben altro è l'impegno richiesto per attuare una profonda riforma della Corte, tale da assicurarle il ruolo che la Costituzione le assegna di organo ausiliario del Parlamento, dotato di grande autonomia funzionale che concorre per

conto delle Camere all'esercizio del controllo sulle spese. Dovremo affrontare questo problema nel quadro ben più complesso relativo alla riforma del procedimento di spesa, della formazione del bilancio, delle procedure amministrative e contabili, del sistema dei controlli in genere, quali l'esistenza di uno Stato moderno che agisce quantitativamente e con molteplicità di modi nel campo dell'economia, richiede

Il partito comunista è impegnato a favorire con il proprio apporto costruttivo quest'opera che dia vitalità a un istituto altrimenti ormai superato dai tempi, tale da consentire al Parlamento di avere nella Corte dei conti l'occhio vigile e attento, la *longa manus* efficace e produttiva.

LABRIOLA. Il mio compito, signor Presidente, è facilitato nello svolgere questo intervento, non dalle affermazioni del Presidente del Consiglio in ordine al quadro di riferimento normativo sulla spesa pubblica, ma dal fatto che il gruppo socialista ha già più volte manifestato il proprio punto di vista in ordine al testo in discussione e alle scelte che esso propone. Se dovessi limitarmi a confermare l'opinione del mio gruppo, il mio compito sarebbe non solo facilitato, ma assai ridotto. Desidero tuttavia accogliere l'invito formulato dal relatore e da altri colleghi a tentare un ulteriore confronto, per esplorare le possibilità di un'intesa che consenta al gruppo socialista di modificare il suo atteggiamento, che allo stato delle cose, è negativo. Con chiarezza ed onestà, tuttavia, devo dire che troviamo ancora molte difficoltà su questo terreno di confronto, anche se il nostro desiderio è quello di impegnarci per la ricerca di soluzioni positive.

Nel corso della vicenda della Corte dei conti è avvenuto, in questi ultimi mesi, che si è capovolta la logica di un vecchio detto di Goethe che affermava: « scandagliamo il conoscibile e onoriamo l'ignoto ». Noi, infatti, abbiamo onorato il conoscibile e scandagliato l'ignoto, perché il conoscibile lo abbiamo onorato e, onorandolo fino in fondo, non l'abbiamo onorato, mentre abbiamo tentato di scanda-

gliare l'ignoto, senza vedere che l'impresa è impossibile.

Il problema della Corte dei conti non è nuovo e non è nato con la Costituzione repubblicana, come mi pare abbiano sostenuto alcuni colleghi, ma con lo Stato unitario. Ricordo a me stesso che, fin da allora, alcuni commentatori, (mi riferisco ad esempio al Tongo) ebbero a pronunciare parole preoccupate sulla possibilità di attuare un efficace sistema di controllo.

Il problema della Corte dei conti presenta tali correlazioni con la politica economica ed istituzionale della macchina statale ed aspetti così complessi da far prevedere che i risultati conseguibili con l'approvazione del testo in discussione, nonostante la buona volontà dei gruppi che hanno collaborato alla sua redazione e del relatore, sarebbero profondamente contraddittori.

Per questa ragione, desidero spezzare qualche lancia in favore della riconsiderazione di certe critiche scaturite di recente da ambienti culturali che, circa la materia in esame, hanno sempre prodotto dottrina e manifestato, per quanto riguarda gli aspetti istituzionali del problema, senso pratico. Dobbiamo, a mio giudizio, tener conto di queste critiche, perché esse indicano come l'approvazione senza modifiche del testo in discussione determinerebbe ulteriori problemi di funzionamento e di interpretazione per quanto concerne l'attività della macchina statale.

Il testo elaborato dal Comitato ristretto non tiene, ad esempio, nessun conto delle esigenze manifestatesi in seguito alla approvazione della novella legge sulla contabilità di Stato. Sarà conseguenza del modo di lavorare del Parlamento, che tutti riteniamo dispersivo e frammentario, o di vizi generali di impostazione, della visione che il Governo ha dei problemi da affrontare: ma il dato è che il problema della riforma della contabilità di Stato e quello della riforma della Corte dei conti si sono mossi sul terreno della geometria non euclidea.

Per queste ragioni le nostre diffidenze e le nostre preoccupazioni rimangono vive; per questi motivi abbiamo insistito

perché il provvedimento in esame fosse discusso in aula, e non invece per adottare un atteggiamento dilatorio; essendo ormai chiaro, come dimostrano recenti avvenimenti, che, se si vuole prendere tempo, occorre discutere in Commissione e non in Assemblea. Abbiamo chiesto che il disegno di legge in esame fosse discusso in aula, ritenendo anche che questo fosse il modo per attirare una maggiore attenzione degli specialisti del ramo su di una materia che deve essere approfondita al di là dei pochi scambi di vedute in sede parlamentare, e di qualche confronto in sede sindacale. Poiché, tuttavia, è nostra intenzione fare il possibile per migliorare il testo in esame, non chiederemo allo stato delle cose la rimessione in aula del provvedimento, salvo che dovessimo constatare che le nostre osservazioni, volte a limitarne i difetti di impostazione, siano state rifiutate.

Per affrontare costruttivamente le questioni sul tappeto, desidero indicare alcuni punti che, a nostro giudizio, occorre affrontare in modo qualificante: in primo luogo, quello relativo alla giurisdizione domestica, per l'eliminazione della quale il gruppo socialista ha presentato una specifica proposta di legge.

Non sarà sfuggito ai colleghi del gruppo comunista, come non sarà sfuggito ai colleghi del gruppo democristiano ed al Governo, che si è guardato bene dall'aderire a questa proposta, che con l'abolizione della giurisdizione domestica avrebbe contribuito ad eliminare residui corporativi e feudali dall'ordinamento dello Stato. La giurisdizione domestica costituisce anche un caso di patente incostituzionalità, prevedendo la Costituzione un giudice speciale solo per i tribunali militari, e forme di giurisdizione interna solo per alcuni organi costituzionali. Anche il paragone, che ho udito fare, con la giurisdizione della Corte costituzionale non è appropriato ed accettabile, per una questione di coerenza costituzionale e di corretta politica istituzionale.

Devo rilevare con soddisfazione non solo la convergente opinione del gruppo comunista — anche se le sue proposte non

sempre sono state recepite nel testo del Comitato ristretto — ma anche del gruppo della democrazia cristiana; il Governo, dal suo canto, è rimasto estraneo a questa tensione politica.

BRESSANI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Il Governo si riserva di esprimere la sua opinione nel corso della replica.

LABRIOLA. Per quanto riguarda la questione dei controlli, non credo che possiamo fare come il signor di Talleyrand il quale, di fronte ai problemi, andava a dormire perché, a suo avviso, dopo due ore molti di essi si sarebbero risolti da soli.

Sono d'accordo, in linea di principio, sullo spostamento che si è deciso verso il controllo « successivo », liberatorio rispetto a pastoie e arroganze del potere (fenomeni questi che — bisogna dirlo — sono presenti anche nell'ambito della Corte dei conti). Tuttavia, mi sembra che il passo fatto non sia adeguato alle esigenze reali, ed invito pertanto i membri della Commissione ad esaminare con la massima attenzione le critiche che in proposito sono state avanzate.

Penso sia difficile valutare il *quantum* di risparmio di tempo che sarebbe possibile ottenere con la modifica delle procedure di controllo. Ma, in ogni caso, qualcosa dobbiamo fare per prevenire tendenze negative in atto, eventualmente inserendo nel provvedimento un termine perentorio per il controllo in rapporto alla sua efficacia ostativa rispetto all'atto.

Ritengo, cioè, che in casi particolari, sui quali si sia pronunciato il Parlamento o il Governo, passato il periodo di tempo stabilito per l'espressione del parere successivo, l'atto debba considerarsi liberato da questo vincolo; ciò affinché gli organi di controllo si assumano le proprie responsabilità.

VERNOLA, *Relatore*. Vorrei un chiarimento. Poiché è già previsto un termine di trenta giorni per esperire il controllo preventivo, decorso il quale l'atto acquista efficacia, la sua proposta è di eliminare anche il controllo successivo?

LABRIOLA. Non mi riferisco a tutti gli atti; sarebbe contraddittorio. È mia opinione, invece, che per alcuni atti, su cui è stata espressa una direttiva politica generale del Governo o del Parlamento in materia di politica economica — soprattutto nel campo degli investimenti e delle opere pubbliche — si debba porre un termine perentorio per l'esercizio sia del potere di controllo preventivo sia di quello successivo.

In proposito vorrei ricordare che un istituto specializzato ha calcolato — i dati sono stati confermati in altra occasione — il numero di atti in cui si snodano alcune procedure relative, per esempio, al grave problema delle opere pubbliche e degli investimenti a carattere strutturale in genere. Ebbene, sono state enumerate decine di passaggi. Il pericolo, tuttavia, non è costituito dal numero, bensì dalla lentezza di tali passaggi.

È in questo senso che il limite temporale perentorio costituirebbe una garanzia non solo di maggiore speditezza, ma anche di più ampia libertà; infatti, l'esaurirsi del potere non è solo una sanzione per chi non lo ha esercitato, ma anche un mezzo per individuare le responsabilità. Se emerge che una procedura è ferma perché manca l'atto di un singolo organo, che non ha esercitato la sua funzione di controllo, si ha la personalizzazione della responsabilità, strettamente collegata con una delle norme più importanti e più violate della Costituzione, l'articolo 28.

La sanzione, del resto, può essere utile anche in via preventiva; chi sa che dovrà rispondere delle proprie mancanze porrà maggiore attenzione al rispetto dei termini previsti.

Vi è poi un'altra questione di notevole rilevanza, quella delle nomine. Non sono soddisfatto del modo in cui il Comitato ristretto ha risolto il problema della partecipazione del Parlamento alla vita della Corte dei conti. L'onorevole Colonna, nel suo intervento, ha citato la legge 21 marzo 1958, n. 259 sulla quale, per lunghi anni, si è svolto un ampio dibattito; poi è passato il tempo, si è annebbiato il ricordo e questa legge è diventata « antiquariato au-

tostradale », per usare una espressione di Arbasino; cioè, un pezzo di « antiquariato minore ».

In merito alla nomina del presidente della Corte dei conti e dei consiglieri di nomina governativa, non sono soddisfatto — come dicevo prima — della soluzione adottata dal Comitato ristretto, che affida il compito di esprimere il parere al Presidente delle due Camere; sono infatti contrario a conferire qualsiasi potestà a singoli individui, e mi permetto di suggerire che siano le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento ad esprimere il parere.

È un discorso già fatto a proposito di altri casi di nomine, e quando affrontammo il problema delle nomine in generale. Vorrei vedere il presidente Ingrao o il presidente Fanfani come potrebbero, e in base a quale principio, esercitare un potere del genere sulle proposte del Governo. E qualora il Governo non si pronunciasse, cosa dovrebbero fare i presidenti delle due Camere? Porre in essere degli atti di censura nei confronti del Governo? Poiché, dunque, ho qualche difficoltà a credere che questa facoltà possa essere, in pratica, esercitata, penso sarebbe bene conferire, piuttosto, alle Commissioni permanenti il potere di esprimere un parere sul sistema della Corte dei conti. Certo, la figura del presidente dell'Assemblea legislativa piace, perché esprime un momento di obiettività, lontano da implicazioni di carattere politico: ma essa non può contribuire a risolvere il problema in questione, per la sua delicata posizione di carattere istituzionale; è pertanto necessario, come ho detto, passare attraverso il filtro delle Commissioni, cui bisogna ricondurre anche la nomina dei consiglieri.

Il Governo, quando intende utilizzare qualche esperienza per la Corte dei conti, la farà appunto passare tramite questo filtro. E non vedo la ragione per cui non si sia fatto il passo decisivo di abrogare il potere di nomina da parte del Governo, tanto più che esso ha ormai esaurito le autorevoli esperienze da utilizzare in relazione a quest'organo. Del resto, o il Governo avrà un successore entro breve tem-

po, ed allora non si presentano particolari problemi; oppure esso dovrà cedere il passo ad una diversa compagine ministeriale, ed allora ancor meno si spiega il perché si debba mantenere questo potere ad un altro Governo.

Parimenti, non vedo alcuna ragione di mantenere l'ufficio di presidenza così come previsto dal testo unificato in esame, e condivido le riserve circa l'integrazione, con dei laici, del consiglio di presidenza. Il problema fondamentale è di sapere qualcosa di preciso circa la formazione del consiglio stesso, e di vedere se è accettabile il metodo proposto dal testo che abbiamo dinanzi: perché, ad esempio, non si applica la proporzionale pura al sistema di elezione dei componenti questo consiglio? In questo modo, in presenza di una sola lista, risulterebbero tutti eletti, mentre di fronte a più liste ciascuna avrebbe tanti eletti quanti gliene spettano in base ai voti ricevuti. Poiché all'interno della Corte dei conti esiste un notevole pluralismo ideologico e politico, non vedo perché dobbiamo soffocarlo con delle nomine che non rispecchiano il principio della proporzionalità.

Un altro problema importante è costituito dalla partecipazione all'ufficio di presidenza del personale che non svolge una funzione giurisdizionale di controllo. Essa dovrebbe attuarsi nel senso non di prevedere che rappresentanti amministrativi partecipino permanentemente all'ufficio medesimo (ciò sarebbe improprio, scorretto e contraddittorio con riferimento a quest'organo di rilevanza costituzionale), ma di decidere un'integrazione del genere quando l'ufficio di presidenza tratti questioni non di controllo e di giurisdizione, bensì attinenti, sotto il profilo funzionale, al personale amministrativo. Se l'ufficio di presidenza, infatti, ha le funzioni che il testo unificato intende assegnargli, è giusto prevedere che, quando si occupa di questioni per così dire laiche, siano in esso presenti anche i rappresentanti dell'amministrazione, cioè i laici.

Vorrei poi fare un'ultima considerazione. Il Governo ha più volte annunciato l'avvenuta redazione dello schema di dise-

gno di legge circa la nuova disciplina delle attribuzioni e delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, e delle funzioni del Governo. Partendo dal principio che il Governo debba dire la verità, vorrei sapere dall'onorevole sottosegretario se egli è a conoscenza di tale schema di disegno di legge e se è in grado di assicurarne la coerenza con il testo in discussione, che la maggioranza ci chiede di approvare. Se infatti il Governo non conoscesse il testo che il consigliere Potenza sta collazionando, o non fosse in grado di garantire tale coerenza, metterebbe in serie difficoltà la maggioranza che, in seno a questa Commissione, caldeggia un testo che potrebbe magari risultare completamente avulso dal predetto schema di disegno di legge. Potrebbe anche darsi che il Governo, in sede di replica, risponda che in realtà si è trattato, a suo tempo, solo di una dichiarazione di volontà politica, e che non esiste alcun testo.

L'altra questione circa la quale desidererei una risposta dal Governo è la seguente: quale ostacolo trova il Governo nell'accettare l'idea di inserire in questo testo una norma che stabilisca, nel caso in questione, l'incompatibilità da parte dei consiglieri della Corte dei conti? Vorrei sapere qual è la difficoltà, e provo ad immaginarla: è forse in eccesso il personale, i consiglieri della Corte dei conti sono cioè troppo numerosi, per cui occorre utilizzarli in altre attività? Penso che non sia così, dal momento che sento, al contrario, parlare spesso di carenza. Un'altra possibilità potrebbe essere rappresentata dalla volontà del Governo di procurarsi una buona collaborazione da parte dell'organo destinato a controllarlo.

Vorrei poi chiarire, e concludo, un'ultima questione: il Governo si era impegnato, su sollecitazione dell'onorevole Caruso, a riferire entro brevissimo tempo alla Commissione su alcune indennità percepite dai consiglieri della Corte dei conti, indennità che a noi non sembravano giustificate. Ebbene, sono passati 180 giorni, ed i chiarimenti che noi attendevamo non sono ancora giunti, eppure si tratta di una que-

stione che deve essere assolutamente risolta.

CIANNAMEA. L'11 gennaio scorso, nella relazione sull'attività svolta dalla Corte dei conti nel 1977, il procuratore generale dichiarava testualmente: « Se la rilevazione statistica consente di dimostrare il grosso impegno cui hanno atteso e attendono i magistrati della Corte, sarebbe grave mistificazione celare, dietro i dati numerici, la vetustà di un sistema che riceve, anche sul piano normativo, il riconoscimento della propria inadeguatezza. Infatti, sta diventando formula di stile l'espressione "in deroga alle leggi di contabilità generale dello Stato" inserita in molti testi legislativi, formula che mentre sancisce l'arretratezza dell'ordinamento della contabilità pubblica, non contiene in sé alcun germe suscettibile di sviluppo. Tale riconoscimento di inadeguatezza dell'attuale ordinamento, ormai diffuso non soltanto nel campo degli addetti ai lavori ma anche nella pubblica opinione, richiede un intervento sollecito del legislatore, almeno per avviare quella riforma generale della Corte dei conti da tanto auspicata ».

Il problema presenta aspetti complessi e molto delicati ed il relatore, onorevole Vernola, ha sottolineato i più importanti, quali il potenziamento dell'attività ispettiva della Corte, i rapporti con il Parlamento, il decentramento regionale, una più precisa distinzione tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, il nuovo ruolo della Corte nell'ambito della Costituzione repubblicana. Se questo è vero, a noi si pone un'alternativa: o cercare di migliorare in certo qual modo l'attuale funzionamento della Corte, o porre mano alla riforma generale e definitiva della Corte stessa.

Sarebbe stato di certo auspicabile imboccare la seconda via, predisponendo un complesso di norme atto a risolvere dalle fondamenta il problema, e mettendo la Corte in grado di adempiere ai numerosi e delicati compiti che le sono affidati, ma dobbiamo amaramente convenire — ammaestrati anche dalle passate esperienze — che in questo modo altro lungo tempo sareb-

be trascorso. Opportuna, quindi, a mio avviso, la scelta fatta di una miniriforma — come l'ha definita il relatore — che, anche se affronta in modo parziale l'annoso problema, tuttavia può ritenersi valida in quanto preordinata alla riforma generale ed organica.

Certo sarebbe deleterio se il lavoro compiuto ci acquietasse e non costituisse, invece, uno stimolo ad andare avanti in tempi brevi per dare alla Corte una struttura definitiva. Ma io mi auguro che da parte di tutti si avverta la necessità improcrastinabile di lavorare seriamente in questa direzione.

L'aver presentato all'esame della Commissione un complesso di norme che dà, almeno in parte, la possibilità di avere un quadro organico degli obiettivi che si vogliono raggiungere, costituisce per me un fatto positivo. Le osservazioni fatte dall'onorevole Pazzaglia, dall'onorevole Del Pennino e dall'onorevole Canepa, non mancano certo di qualche fondamento; ma ritengo che affrontare una discussione frammentaria sui singoli articoli ed emendamenti, senza avere un quadro complessivo, sarebbe stato dannoso. Soltanto avendo sottocchio tutte le norme, possiamo giudicare se esse siano tali da dare alla Corte una struttura più agile e maggiormente rispondente alle esigenze del momento.

A me sembra che, per raggiungere tali risultati, dovremo muoverci in quattro direzioni: sveltire i procedimenti di controllo; collegare più strettamente la Corte con il Parlamento; assicurare i mezzi e le strutture necessari per una più rapida azione giurisdizionale; assicurare un più razionale ordinamento della Corte. Se non riusciremo a centrare, almeno in parte, questi obiettivi, io temo che daremo l'impressione da un lato di reagire in modo sbagliato alle decisioni della Corte costituzionale — che ha riconosciuto alla Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità nell'esercizio della attività di controllo — e dall'altro di voler assicurare ai magistrati della Corte dei benefici di carriera ed economici senza alcuna corrispondente incidenza sul funziona-

mento della stessa Corte e sull'acceleramento e semplificazione delle procedure.

Debbo constatare che le norme sottoposte al nostro esame, se danno una risposta ad alcune fondamentali esigenze, lasciano d'altro canto in ombra altri aspetti molto importanti. Mentre, ad esempio, si precisano gli atti sottoposti al controllo preventivo e si definiscono le modalità del procedimento di controllo, privilegiando il controllo successivo, si conferisce la possibilità al ministro competente di chiedere che singoli decreti vengano assoggettati al visto preventivo anche al di fuori dell'importo nei cui confronti è previsto il controllo successivo, deresponsabilizzando in tal modo l'amministrazione; mentre non viene risolto affatto il problema del controllo delle leggi delegate. Non voglio entrare nel vivo del problema, perché certamente in proposito si svolgerà un'approfondita e vasta discussione in sede di esame dell'articolo 1, ma a me sembra che il problema non si risolva sottraendo alla Corte l'esame delle leggi delegate per apprestare contemporaneamente altri rimedi giuridici più idonei.

È effettivamente incongruo che la Corte dei conti debba rivolgersi alla Corte costituzionale per essere sicura che vengano rispettati i requisiti essenziali richiesti dalla Costituzione per quanto attiene alla spesa, ma è altrettanto incongruo, a mio parere, che non si trovi un sistema per eliminare ogni dubbio sulla costituzionalità delle leggi stesse.

Non possiamo dimenticare le vaste e talvolta roventi polemiche che l'argomento ha suscitato. Si è sostenuto che, con i vari progetti di legge prospettati da alcune parti politiche, si intendeva sottrarre a qualsiasi controllo la spesa pubblica, facendo apparire sotto una luce perversa i presentatori ed i sostenitori dei progetti di legge stessi.

A questo proposito occorre fermamente dire che la Corte costituzionale ha sollevato un problema nuovo e che, di conseguenza, il Parlamento non potrà non esaminare tutte le implicazioni e non riscontrare se la soluzione data sia la più

idonea, o se invece potrebbero esserne predisposte altre.

Certo, non possiamo restare né indifferenti, né estranei!

A mio avviso, occorre compiere uno sforzo per risolvere la questione nel modo più appropriato, nel quadro della più vasta problematica del rapporto che intercorre tra la Corte ed il Parlamento.

Non intendo proporre una soluzione, che non ho, ma non posso non rilevare che, effettivamente, la Corte si trova nell'impossibilità di procedere ad un serio ed efficace controllo, oltre che per altri motivi, tutti validi, anche perché il procedimento è privo di una sanzione, che non sia quella di ordine morale.

Le relazioni della Corte si ammucciano, diventano carte polverose, cui nessuno, e tanto meno il Parlamento, pone attenzione. Non si può pretendere che la Corte dei conti agisca vanamente, che sollevi problemi di notevole importanza e che poi tutto si risolva in una denuncia meramente platonica.

Di qui la necessità di chiarire definitivamente la questione, senza rimandare ad altro provvedimento che non si sa quando potrà essere adottato (aspetto, questo, che è stato giustamente sottolineato dall'onorevole Colonna).

Altro importante nodo da sciogliere in questa sede è quello relativo al decentramento regionale. Non possiamo, a mio avviso, lasciare passare questa occasione senza fare qualche cosa in tal senso.

Accanto al relevantissimo numero di ricorsi in materia di pensioni non ancora decisi, ogni anno si accumulano non meno di 25.000 conti degli agenti dei comuni e delle province, non meno di 15.000 conti erariali, nonché numerosissimi giudizi di responsabilità.

Non possiamo dimenticare che la Corte di cassazione si è dovuta far carico della questione riguardante i giudizi precedentemente attribuiti alla competenza dei consigli di prefettura, stabilendo che la Corte dei conti debba conoscere di queste controversie come giudice di primo grado, con appello contro le sue decisioni alle sezioni unite, ai sensi dell'articolo 67 del

testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, esclusa la giurisdizione del giudice ordinario.

Se, in presenza di tutto questo, noi rimanessimo inerti, davvero verremmo accusati di aver svolto opera del tutto vana, dal momento che le poche modifiche apportate al procedimento, anche se importanti, non serviranno a dare alcun decisivo contributo all'accelerazione delle procedure.

Un'ulteriore considerazione desidero formulare in ordine alla posizione ed alle funzioni del personale amministrativo addetto alla Corte.

Come ha rilevato la DIRSTAT, in un appunto fatto pervenire a tutti i componenti la Commissione, la questione è stata considerata preminente dal Consiglio di amministrazione della Corte fin dal 1969.

La parte più conveniente di tale documento consiste, a mio avviso, nell'analisi che sottolinea la necessità di assicurare una particolare qualificazione del personale appartenente alle carriere direttiva e di concetto, non essendo concepibile che si possa svolgere una seria ed efficace azione di controllo senza disporre di personale capace di « districarsi » tra i conti.

È necessario, quindi, assicurare alla Corte la disponibilità di personale munito della laurea in economia e commercio o di diploma in ragioneria.

Concludendo, desidero esprimere il mio consenso all'abolizione della giurisdizione domestica ed augurarmi che la nostra opera possa essere veramente produttiva di effetti positivi, tenuto conto del fatto che la durata dell'applicazione delle norme che approveremo in questa occasione non sarà troppo breve.

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto, intervenendo nel merito della discussione sulle linee generali, rilevare come le critiche, esposte da alcuni colleghi, circa l'insufficienza e la riduttività del provvedimento in discussione, risultino contraddittorie, se si tiene conto delle necessità e delle esigenze che essi hanno contestualmente richiamato e quindi dell'opportunità di conseguire certi risultati, raggiungibili, a mio giudizio, solo attraverso un'azione

graduata ed evitando richieste e posizioni massimalistiche. Il massimalismo delle richieste ha infatti fino ad oggi ostacolato l'opera di riforma della Corte dei conti.

È vero forse che il provvedimento in discussione presenta lacune, ma è anche vero che fino ad oggi non era mai stato possibile affrontare il problema della riforma della Corte dei conti e che ciò è stato, in questa occasione, per la prima volta, possibile per la nostra ferma opposizione ad un'approvazione senza modifiche del provvedimento originariamente presentato dal Governo. È questa una constatazione che credo debba a tutti apparire evidente, anche se ci rendiamo conto del fatto che il disegno di legge in esame non prevede un'effettiva riforma della Corte dei conti.

Occorre rilevare che la Corte dei conti non ha svolto fino ad oggi la funzione di organo di controllo che le appartiene. È invece necessario che essa diventi un istituto capace di esercitare i propri compiti in modo aderente alle esigenze di una società moderna.

Il testo elaborato dal Comitato ristretto risulta, a mio avviso, punitivo solo nei confronti di certe forme di gestione dell'istituto, che sono state fino ad ora adottate e che hanno offerto la dimostrazione palese di come il controllato abbia conquistato il controllore.

Non mi pare inoltre sia stato sottolineato con sufficiente chiarezza il fatto che, se il testo elaborato dal Comitato ristretto verrà approvato, noi avremo compiuto un notevole passo verso l'effettiva applicazione del dettato costituzionale che prevede debba essere assicurata l'indipendenza della Corte dei conti rispetto al Governo. Le richieste avanzate dai colleghi Colonna e Labriola muovono proprio nel senso di una reale affermazione dell'indipendenza della Corte e dei suoi dipendenti rispetto al Governo.

Alla realizzazione di tale indipendenza tendono le nuove norme proposte in ordine al Consiglio di presidenza della Corte, all'ordinamento delle carriere, alla rotazione degli incarichi ed alle incompatibilità.

Questo è un presupposto della riforma, che va poi costruita; essa, infatti, è un edificio di cui dobbiamo porre le fondamenta, ed il primo passo in questo senso è quello di realizzare l'indipendenza dell'istituto.

A mio avviso, con il testo al nostro esame, è stato fatto qualche cosa di più: con chiarezza è stato evidenziato che l'attuale controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti non serve più, essendo venute meno le premesse.

Ripercorrendo le varie vicende della normativa sulla Corte, vediamo che c'è stata una continuità di impostazione dal 1862 fino ad oggi; ma in questo stesso periodo di tempo lo Stato si è modificato, andando ad assumere sempre maggiori responsabilità nella conduzione complessiva della società. Di conseguenza, si è venuto modificando anche il concetto di legittimità; infatti, posta la legge come limite, il controllo di legittimità ha una ragion d'essere, ma se lo Stato può fare tutto ed in particolare se il Parlamento ha la piena potestà legislativa, salvi eventuali contrasti con la Costituzione, tutto diventa legittimo.

È recente l'esame di un provvedimento sui commissari governativi nelle aziende in crisi, provvedimento che rappresenta l'espressione massima di questo potere dello Stato, cui prima facevo riferimento, in base al quale esso interviene nei rapporti privati per finalità superiori di salvaguardia dell'occupazione e di rilancio dell'economia.

In questa realtà il controllo di legittimità da parte della Corte dei conti perde ogni significato e noi ne prendiamo atto; ne è prova l'aver stabilito che tale controllo diventa successivo se non è esercitato entro trenta giorni.

Con la normativa dell'articolo 1 abbiamo ricondotto entro determinati limiti il potere della Corte dei conti perché, di fatto, si era verificato uno strano fenomeno: essendo entrato in crisi il concetto di controllo di legittimità, questo istituto ha cercato di espandersi in altre direzioni e di seguire vie lungo le quali non può incanalarsi, previa la modifica di fatto dei

rapporti fissati nel nostro ordinamento tra gli organi dello Stato. Non è possibile, infatti, che alla Corte sia affidato il compito di controllare gli atti del Parlamento, oltre a quelli del Governo e dell'amministrazione; il principio base deve essere questo anche se, eventualmente, si possono studiare alcune precisazioni.

Un'eco di questa tendenza della Corte dei conti a crearsi nuove funzioni lo abbiamo sentito anche in materia di pensioni in relazione all'amministrazione regionale. Pensiamo veramente che le sezioni regionali della Corte in materia di procedimento pensionistico costituiscano un rimedio valido a snellire l'enorme volume di procedimenti — quasi 280 mila — pendenti dinanzi alla Corte stessa?

Con la costituzione delle sezioni regionali, oltre a creare il doppio grado di giurisdizione, avremmo peggiorato la situazione, poiché non costa nulla ricorrere alla Corte dei conti — basta un foglio di carta semplice — e quindi le procedure si duplicherebbero.

Il problema delle pensioni di guerra è di notevole portata, ma non può essere affrontato in questo modo. Ritengo anzi che se dovessimo approntare un provvedimento di risanamento della spesa pubblica, potremmo stabilire che le pensioni vengano pagate a tutti coloro che lo richiedano: e così probabilmente risparmierebbe! È infatti spaventosamente grande la struttura adibita a questo compito, e non credo che la creazione delle sezioni regionali potrebbe portare alcun giovamento.

Dal canto suo l'associazione dei magistrati della Corte dei conti si è espressa in favore di queste sezioni, affermando che esse potrebbero sostituire il controllo preventivo. A nostro avviso si tratta di una richiesta che manifesta lo stato di reale impotenza in cui versa questo istituto: poiché non si può controllare una cosa, si cerca di controllarne un'altra.

Del resto la norma costituzionale prevede che ci sia un organismo governativo a controllare gli atti delle regioni. Anche se non siamo soddisfatti degli sviluppi della « legge Scelba » del 1969, dobbiamo con-

venire sul fatto che il controllo della Corte dei conti non è più possibile.

L'altra pretesa — della quale, per altro, non si è nemmeno riusciti a comprendere il senso — della Corte dei conti è quella di esercitare il controllo sulle entrate dello Stato: ciò significa che dalla situazione di crisi la Corte medesima cerca di uscire con tentativi che sono devianti.

Lo stesso dicasi per il controllo della conoscenza: la nuova forma di controllo moderno consisterebbe nel portare a conoscenza degli organi sovrani del nostro paese, e del Parlamento in particolare, gli atti della contabilità pubblica. Ora, rilevo che noi siamo inondati da centinaia di volumi, e non sono certo i dati che ci mancano: il problema è, piuttosto, che non siamo riusciti a stabilire un controllo efficace. Penso che la soluzione sarebbe in un tipo di controllo finalizzato alla gestione: ma ciò detto, abbiamo appena enunciato la premessa al discorso, sia perché qui è mancata l'elaborazione, sia perché in questo argomentare non si tiene conto del precedente, clamorosamente fallito, costituito dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, che all'articolo 1 prevede appunto un controllo di gestione, il quale non si è però realizzato. In tale provvedimento erano contemplate entrambe le forme: il controllo sui bilanci e la partecipazione diretta dei magistrati della Corte dei conti alle sedute del consiglio di amministrazione di alcuni istituti pubblici di carattere economico.

Se osserviamo i risultati di queste disposizioni, vediamo che quello di gestione viene definito un controllo « perplesso », nel senso che non si sa che cosa fare: oltretutto perché la Corte dei conti non è attrezzata per questo tipo di controllo, in quanto i suoi componenti hanno una formazione essenzialmente giurisprudenziale; ora, i magistrati costituiscono una nobile categoria, nel nostro paese, la quale però è senz'altro la meno idonea ad esercitare il controllo di gestione finalizzato ai risultati.

Tutto questo problema, insomma, va riesaminato, e non si può pretendere di risolverlo con delle battute, anche se queste ven-

gono da parte di persone che pure lottano per l'ammodernamento delle strutture del nostro paese.

Il professor Cassese, nello scrivere l'articolo citato poc'anzi dall'onorevole Colonna, non ha dato un contributo alla modificazione in positivo di queste strutture, ma semmai ha dimostrato di essere stato un po' distratto dall'argomento trattato, perché non si è ricordato, ad esempio, dell'esistenza della legge, che ho prima ricordato, del 1958, in cui è già previsto il controllo di gestione, che però ha dato poi risultati inferiori alla aspettative.

Quanto alle relazioni della Corte dei conti, esse non vengono lette perché sono inutili. Nessuno può essere condannato ad ascoltare una persona se il contenuto dei suoi discorsi non è interessante.

Il problema va affrontato in relazione a quello che vogliamo costruire in proposito. Diciamo che la Corte dei conti deve essere, in un certo qual modo, equidistante, e costituire la *longa manus* del Parlamento: tutto ciò è senz'altro positivo, e veramente la Corte dovrebbe essere l'occhio del Parlamento sulla gestione e l'amministrazione dello Stato. Ma osserviamo la realtà quale si presenta, e quali sono i bilanci dello Stato.

Perché il controllo di gestione finora è stato insignificante? Perché erano insignificanti i bilanci dello Stato: questi ultimi venivano approvati dal Parlamento quando già erano stati notevolmente modificati, e non avevano nessun senso, dal punto di vista contabile, perché la vera gestione era tenuta dalla Ragioneria generale dello Stato. Infatti, il tentativo effettuato con la nuova legge di contabilità di Stato è stato proprio quello di impedire che il vero bilancio sia tenuto dalla Ragioneria stessa; ed il significato del disegno di legge finanziaria — che ogni anno varia le collocazioni di bilancio in relazione alle spese pluriennali (cosa prima fatta dalla Ragioneria generale dello Stato) — è proprio quello di ricondurre il bilancio stesso nell'ambito della responsabilità degli organi politici del nostro paese, Governo e Parlamento.

Insignificante era, dunque, il bilancio, e non significativo il controllo. Se osserviamo per un momento le cifre del bilancio del 1978, notiamo che su 61 mila miliardi vi sono ben 24 mila miliardi di trasferimenti, cioè più di un terzo della cifra globale: e la cosa si riferisce agli enti su cui dovrebbe esercitare il controllo di gestione appunto la Corte dei conti (abbiamo visto come lo esercita). A queste somme si aggiungono 13 mila miliardi e mezzo di spese fisse per stipendi e pensioni, 4 mila miliardi di somme non attribuibili perché vanno disperse in bilancio, e 8 mila miliardi di interessi. Ora, voglio sapere cosa c'è da gestire, in un bilancio del genere, che è rigido e non presenta nessuna possibilità di modificazione! Pertanto, quando si fanno certe affermazioni, occorrerebbe verificarle con le premesse e i dati di fondo.

È cosa di gran rilievo la costruzione di un nuovo organismo di controllo. Il collega Labriola ha parlato dell'inesistenza di un collegamento tra la contabilità dello Stato e il presente disegno di legge: ed io vorrei in proposito ricordare un significativo episodio, per dimostrare come si è verificato, nei fatti, il mancato collegamento. Quando la V Commissione bilancio della Camera ha svolto l'indagine conoscitiva sulla finanza pubblica, è stato invitato a partecipare alle sedute della Commissione stessa anche il presidente della Corte dei conti: ma costui se n'è uscito con un'affermazione che ritengo suicida: dicendo cioè che, la Corte medesima essendo indipendente e dal Governo e dal Parlamento, non poteva venire ad esprimere i suoi giudizi; in questo modo, egli si è estraniato da un processo di formazione che interessava, in primo luogo, la gestione del bilancio dello Stato.

Ora, se un organismo di controllo, qual è la Corte dei conti, rifiuta di dare la sua partecipazione, di manifestare il suo pensiero, di offrire le esperienze che ha accumulate, mi domando cosa possiamo sperare.

Di fronte all'ideologia dell'indipendenza della Corte dei conti, mi chiedo rispetto a che cosa essa sia indipendente. Certo, noi

ci teniamo che la Corte faccia il suo dovere (ed in un certo qual modo la consideriamo letteralmente la *longa manus* del Parlamento), ma dobbiamo metterla in condizione di farlo creando delle premesse, e impedendo che si ricorra a certi atteggiamenti, come quello che ho testé ricordato, che sono — lo ripeto ancora — letteralmente suicidi. Si pensi che la nuova legge di contabilità dello Stato è stata elaborata nella totale indifferenza della Corte dei conti, senza che questa apportasse alcun contributo positivo alla stesura del testo: tuttavia, il fatto che in tale legge non abbiamo incluso nulla, per quanto riguarda la Corte stessa, non significa che abbiamo inteso punirla.

Il problema è complesso e non può essere risolto con delle battute, perché l'organismo di controllo deve essere strutturato in rapporto ad un certo tipo di amministrazione attiva. Credo che a questo punto sia maturata la convinzione della necessità di un intervento, e credo anche che esistano le premesse per poterlo realizzare. Si tratterà di esaminare in che modo ed entro quali termini ciò debba avvenire e cioè se sotto forma di Commissione d'indagine — ma credo che i nostri numerosi impegni di lavoro non ci consentano una soluzione del genere —, oppure se adottando un metodo agile come quello inglese, o elaborando un libro bianco o costituendo una commissione mista in grado di redigere un testo soddisfacente, atto a risolvere questi gravi problemi ed anche a superare gli ostacoli relativi alla divisione dei poteri del nostro paese.

Credo sia, questo, un problema urgente, che come tale deve essere affrontato, altrimenti rischiamo di perpetuare l'incredibile situazione attuale, per cui a causa della mancata collaborazione tra Governo, Parlamento e la Corte stessa sino ad oggi è mancato un vero controllo, essendo stato questo esercitato soltanto sulle cose che contano poco, sulle aspettative, sui congedi, sulle nomine, eccetera.

Qui non si tratta di discutere se dobbiamo far controllare i decreti delegati o i decreti-legge, perché la Corte dei conti deve controllare gli atti del Governo e

non quelli del Parlamento: avendo quest'ultimo già la sua forma di controllo per eccellenza, che è quella popolare che si manifesta attraverso il sistema elettorale. Nessuno può pensare di sostituire questo particolare controllo politico con altre forme di controllo. È stato anche detto da qualcuno che, in base all'articolo 81 della Costituzione, il controllo dovrebbe essere affidato ad un organismo specializzato; ma è chiaro che la tutela degli interessi diffusi deve essere affidata ad un organismo diffuso, e quindi che l'esigenza prospettata dal suddetto articolo 81 è stata risolta, dal momento che nessuno intende sfuggire a questo controllo.

Il controllo deve essere efficace, ed a tal fine è necessario predisporre idonei strumenti. Per portare un esempio concreto, quando si è presentata la necessità di aumentare le tariffe telefoniche da parte della società concessionaria del servizio pubblico a prevalente partecipazione statale, sono sorte polemiche relative alla legittimità del bilancio della SIP, perché nessuno lo controlla e possono quindi sorgere dubbi sulla veridicità dei dati che compongono il bilancio stesso.

Il controllo dei bilanci degli enti pubblici e delle società concessionarie dei servizi pubblici che hanno i prezzi amministrati, per i quali si chiede poi al Governo l'aumento delle tariffe, potrebbe pertanto rappresentare un nuovo campo d'azione per la Corte dei conti; ciò darebbe sicurezza ai cittadini, che non avrebbero più motivo alcuno di dubitare di un bi-

lancio, ove questo fosse certificato dalla Corte dei conti.

Occorre quindi fare in modo che la Corte dei conti abbia non solo dei funzionari amministrativi, ma dei funzionari in grado di leggere bilanci rispondenti ad una certa dinamica, dal momento che appartengono a società che operano nell'attuale realtà economica e sociale.

Concludendo, esprimo parere favorevole al testo in esame, anche se esso non contiene che le premesse perché si possa effettuare un controllo efficace. Le stesse norme di carriera hanno il significato di rendere possibile il controllo collegiale, perché se si vuole che effettivamente il controllo sia tale, è chiaro che coloro che compongono il collegio devono essere posti in condizione di eguaglianza.

Il testo è comunque suscettibile di miglioramenti e perfezionamenti verso i quali ci dichiariamo, in linea di massima, disponibili.

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che il seguito della discussione sulle linee generali è rinviato alla seduta di domani.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 13,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOCT. TEODOSIO ZOTTA
