

COMMISSIONE I

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

23.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 DICEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE IOTTI LEONILDE

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) . . .	201
PRESIDENTE	201, 207
LABRIOLA	204
VERNOLA, <i>Relatore</i>	201, 204
BRESSANI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	204

La seduta comincia alle 9,40.

NESPOLO CARLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.
(*E 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 semplificazio-

ne dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti ».

Come i colleghi ricordano nella precedente seduta si sono svolti interventi nella discussione sulle linee generali. Poiché nella seduta odierna non vi sono altri iscritti a parlare, la dichiaro chiusa.

VERNOLA, *Relatore*. Desidero innanzitutto osservare come il testo elaborato dal Comitato ristretto non abbia mancato, come era del resto prevedibile, di suscitare alcune polemiche sia all'interno sia allo esterno del Parlamento. Tra le osservazioni emerse all'esterno del Parlamento appaiono di particolare rilievo alcuni interventi di consiglieri della Corte dei conti e di studiosi della materia apparsi sulla stampa.

Il fatto esterno più rilevante, rispetto all'esame di questa materia, è rappresentato, tuttavia, da una non richiesta, ma egualmente utile e apprezzabile riunione della Corte dei conti a sezioni riunite che ha elaborato un consistente ed articolato parere in ordine al testo in discussione, alcune parti del quale ritengo possano essere prese in considerazione per il contributo migliorativo al testo in esame che offrono, anche se il parere esprime un dis-

senso di fondo riguardo ad alcune delle linee fondamentali scelte dal Comitato ristretto. L'esame di tale parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, espresso in una riunione la cui convocazione ha suscitato polemiche circa la composizione delle stesse sezioni riunite, deve essere tuttavia, a mio giudizio, effettuato in sede di discussione degli articoli.

Per quanto riguarda le polemiche emerse all'interno della Commissione nel corso della discussione sulle linee generali, che hanno anche riproposto alcune osservazioni apparse sulla stampa, debbo dire che esse hanno sempre rispecchiato atteggiamenti di collaborazione, dimostrando, a mio avviso, la possibilità di raggiungere un'ampia intesa circa i problemi in esame. Mi riferisco, in particolare, all'intervento del deputato Labriola che, pur avendo inizialmente dichiarato il dissenso di fondo della sua parte politica rispetto al progetto elaborato dal Comitato ristretto, ha offerto la propria disponibilità a ricercare punti di intesa riguardo ad alcuni problemi.

Desidero rilevare, inoltre, come gli altri colleghi intervenuti nel dibattito abbiano espresso una sostanziale adesione alle linee ispiratrici del testo in discussione, pur indicando la necessità di migliorarne alcune parti. A tale riguardo, ricordo come, svolgendo la relazione, ho avuto già modo di sottolineare che il testo elaborato dal Comitato ristretto non pretende certo di esaurire l'importante problema della riforma della Corte dei conti che richiede l'elaborazione di un provvedimento di ben più vasta portata, capace di attuare quanto previsto in materia dalla Costituzione.

Occorre, a mio giudizio, sottolineare la necessità che, in ordine alla materia in discussione, prenda vita una più intensa attività di elaborazione e riflessione in sede politica, essendosi il problema della Corte dei conti acuito e trascinato nel corso degli anni anche perché scarsamente conosciuto e sentito dalle forze politiche.

Ho la sensazione, inoltre, che voler giungere, in questa occasione, al varo di una più ampia riforma, potrebbe ancora una volta voler dire approdare ad un nul-

la di fatto. Per questa ragione sottolineo la necessità di portare avanti, migliorandolo nei limiti del possibile, il testo in discussione, sollecitando però l'impegno di tutte le forze politiche a porre subito mano alla predisposizione di una più ampia riforma che affronti gli importanti temi emersi in sede di discussione sulle linee generali in materia di attività di controllo, di *status* dei magistrati e di nomine.

Per quanto riguarda il problema delle pensioni, sono stati formulati, da parte dei colleghi intervenuti nel dibattito ed in particolare dai deputati Silvestro Ferrari e Ciannamea, importanti suggerimenti tendenti a migliorare il testo elaborato dal Comitato ristretto. Accenti diversi sono emersi, invece, in materia di controllo e relativamente al controllo di gestione, di cui surrettiziamente si occupa la stessa Corte dei conti con l'espressione del parere delle sezioni riunite. Con un emendamento aggiuntivo all'articolo 2, di tre righe, si introduce una proposta di controllo sulla gestione ed in proposito ritengo di dover confermare le perplessità che ho già illustrato nel corso della relazione, poi sviluppate nel suo intervento dall'onorevole Colonna. Infatti, un controllo sulla gestione comporta una serie di problemi che non è possibile affrontare in questa sede, rendendosi necessaria una modifica radicale della struttura stessa della Corte dei conti e, come alcuni hanno rilevato, della mentalità degli appartenenti a questo istituto.

Pur muovendosi il provvedimento al nostro esame lungo la linea di principio del passaggio di gran parte delle funzioni di controllo dalla sede preventiva a quella successiva, un discorso approfondito sul controllo della gestione dovrà essere affrontato in sede di riforma dell'istituto, cosa che mi auguro possa avvenire al più presto.

Altri problemi sono emersi circa le nomine e le modalità di svolgimento delle funzioni e si sono profilate due esigenze: da una parte quella di stabilire un maggior contatto tra il Parlamento e la Corte dei conti e dall'altro quella di garantire una maggiore indipendenza dell'istituto e

dei suoi componenti nel rispetto della norma costituzionale.

Comunque, le proposte avanzate nel corso del dibattito, pur manifestando una posizione di dissenso rispetto al testo elaborato dal Comitato ristretto, possono essere oggetto di valutazione da parte della Commissione in sede di esame degli articoli.

Sin d'ora, tuttavia, devo manifestare qualche perplessità sulla proposta formulata dall'onorevole Labriola in ordine alla competenza da attribuire alle Commissioni affari costituzionali del Parlamento per la nomina del presidente della Corte dei conti o dei consiglieri di nomina governativa. A mio avviso il parere dei Presidenti delle due Camere non solo è sufficiente a garantire l'intervento del Parlamento nell'iter procedurale e nelle scelte, ma costituisce l'affidamento di questa funzione alle due cariche più rappresentative del Parlamento. Le finalità, del resto, sono le stesse; si tratterà di scegliere la soluzione che la Commissione, nel corso dell'esame degli articoli, riterrà più idonea.

In quasi tutti gli interventi — ne hanno parlato i deputati Labriola, Caruso e Colonna, nonché i colleghi del gruppo della democrazia cristiana — è stata ribadita la richiesta, già formulata in sede di Comitato ristretto, di abolire la cosiddetta « giurisdizione domestica ». Da parte di tutti, infatti, è stata riconosciuta la natura ormai arcaica ed al limite della legittimità costituzionale di questo istituto e credo, pertanto, che la Commissione potrà approvare un emendamento aggiuntivo in questo senso.

Alcune osservazioni sono emerse anche in relazione ai problemi del personale amministrativo. A mio avviso è difficile che possano essere accolte in questa sede tutte le istanze avanzate anche in occasione dell'audizione che la Commissione ebbe con i rappresentanti sindacali di questi dipendenti e di quelli dell'Avvocatura dello Stato; tuttavia credo che possa essere raggiunta una soluzione intermedia.

In proposito l'onorevole Labriola ha formulato la proposta di prevedere la possibilità di consentire la partecipazione al

Consiglio di presidenza di alcuni rappresentanti del personale amministrativo relativamente a decisioni determinate, quelle cioè previste per l'organizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda, poi, il sistema elettorale, l'onorevole Labriola ha sollecitato l'adozione di un sistema proporzionale ed in verità la questione è stata ampiamente discussa in sede di Comitato ristretto. La soluzione, adottata in seguito a questo dibattito, prevede la possibilità di esprimere un numero di preferenze pari alla metà meno uno dei membri da eleggere e questo meccanismo, in effetti, potrebbe portare ad una distorsione dei risultati perché si potrebbe verificare che una maggioranza, per via di questa limitazione, possa esprimere una minoranza nell'ambito del Consiglio di presidenza e che una minoranza, sia pure frammentaria, possa consentire l'elezione di una maggioranza tra i membri eletti di questo organismo. Pertanto la Commissione dovrà compiere una più attenta valutazione della norma.

In ordine all'adozione del sistema proporzionale, non credo vi possano essere preclusioni; mi limiterò soltanto a manifestare una preoccupazione e cioè che l'adozione di questo sistema con liste rigide porti al conseguente irrigidimento delle posizioni tra i gruppi all'interno dell'istituto. Invece un sistema elettorale come quello delle liste concorrenti, con il sistema del *panachage*, cioè della scelta indifferente nell'ambito del numero massimo di candidati tra le varie liste, consente di avere una maggiore mobilità nelle scelte e la eliminazione delle rigide contrapposizioni.

Per quanto attiene ad altri problemi esposti nel corso della discussione, è stato avanzato il dubbio se il Consiglio di presidenza debba rimanere nei termini proposti dal Comitato ristretto — cioè composta da membri interni della Corte dei conti — o se, invece, debba ipotizzarsi l'aggiunta di membri laici di nomina del Parlamento, cosa della quale mi sono già occupato nella relazione: al riguardo, mi è parso d'intendere che la prevalenza delle opinioni espresse da coloro che sono intervenuti nella discussione generale, sia quel-

la della inopportunità della introduzione di membri laici ad eccezione, mi pare di ricordare, del gruppo socialista che dimostrò disponibilità in tal senso.

LABRIOLA. In effetti, il gruppo socialista sarebbe favorevole a quell'ipotesi.

VERNOLA, *Relatore*. Io insisterei nel chiedere che non vengano inseriti per non correre il rischio di trasformare questo organismo in un organo di autogoverno perché finiremmo, in questo caso, col modificare, sia pur in modo strisciante, la stessa Costituzione che attribuisce il suddetto autogoverno esclusivamente alla magistratura ordinaria e mi permetto, quindi, di riconfermare l'opinione che già ebbi modo di esprimere nella relazione.

Il collega Labriola pose una domanda circa i rapporti tra questo progetto di legge e quello di riforma, già in fase di elaborazione presso la Presidenza del Consiglio, ma non sono in grado di dare una risposta adeguata perché non so a quale punto quei lavori siano giunti e sono anche io curioso di apprendere dal sottosegretario Bressani le eventuali novità in materia.

In tema di controllo, una proposta interessante, insieme a quelle di altri colleghi, è stata quella dell'onorevole Labriola il quale ha prospettato la necessità dell'introduzione di un termine perentorio, nella fase del controllo successivo, da delimitare nel tempo, da parte della Corte dei conti; questa, a mio giudizio, può essere una indicazione utile al miglioramento del nuovo meccanismo che andiamo ad introdurre, così come egualmente utile può essere l'obbligo di personalizzare la responsabilità nel caso di decorrenza inutile del termine.

Concludendo, ho l'impressione che vi sia la possibilità, con l'esame dell'articolo, di migliorare notevolmente il testo riconfermando la validità delle scelte di fondo che proponiamo alla Commissione, nonché la necessità di riguardare tutte le altre materie ad esso attinenti; desidero aggiungere, altresì, che i componenti del Comitato ristretto non avevano la prete-

sa di fare un lavoro perfetto, ma solo di offrire alla Commissione una valida base di discussione.

Da un colloquio avuto con alcuni componenti della Corte dei conti ho appreso che essa controlla soltanto il 30 per cento della spesa pubblica nel nostro paese e se ciò a prima vista può apparire strano, ad una successiva riflessione lo è di meno perché ad essa non sono più soggette né le regioni, né gli enti locali minori, né gli ospedali. A questo punto, se consideriamo che nel bilancio dello Stato quasi due terzi, sono voci fisse, relative, cioè, al pagamento di stipendi, di interessi su finanziamenti, eccetera, ci rendiamo conto che la quota di spesa pubblica effettivamente oggetto di controllo da parte della Corte dei conti si riduce a meno del dieci per cento di quella generale; ci auguriamo, quindi, che almeno quel dieci per cento che rientra nel suo margine di discrezionalità sia sottoposto ad un controllo efficace tramite sistemi moderni ed efficienti.

BRESSANI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Credo sia giusto rilevare che il provvedimento che stiamo esaminando sia, in gran parte, frutto di un meditato lavoro parlamentare svolto dal Comitato ristretto sull'originario nucleo del disegno di legge governativo, mirante ad uno snellimento del controllo e ad una riforma del processo pensionistico; quel nucleo è stato arricchito da sostanziose integrazioni in materia di controlli, da numerose disposizioni concernenti gli ordinamenti della Corte dei conti e da norme sul giudizio di responsabilità amministrativa e contabile.

Il Governo concorda, di massima, sulla opportunità dell'iniziativa parlamentare subordinandola, però, alla considerazione che, contestualmente, venga operato anche il riordinamento della magistratura amministrativa e dell'avvocatura, nel senso di una democratizzazione delle strutture e di una maggiore partecipazione alle decisioni concernenti il funzionamento degli istituti e dei loro componenti.

Il disegno di legge si limita, anche nella impostazione ad esso data dal Comita-

to ristretto, ad affrontare singoli aspetti di razionalizzazione dell'ordinamento e del funzionamento della Corte dei conti, rinviando a tempi successivi (lo ricordava il relatore) una riforma più organica delle strutture e delle procedure.

In realtà, radicali modifiche di questi ordinamenti, di tradizione ormai centenaria, potranno essere adottate solo dopo approfondita riflessione ed elaborazione dottrinale e quando vi sarà la diffusa consapevolezza della loro indispensabilità, nonché un ampio consenso (quello che non sembra ancora essersi del tutto maturato) sulle innovazioni da introdurre e ciò vale, soprattutto, per alcuni aspetti problematici dei controlli sugli enti pubblici territoriali.

L'istituzione di sezioni regionali pone una serie di questioni ardue che trascendono la ristrutturazione dei controlli e vanno ad investire aspetti istituzionali delle autonomie locali e dell'ordinamento regionale.

Questa problematicità esiste anche per quanto concerne i controlli sugli enti non istituzionali, previsti dalla legge n. 70 del 1975, tenuto conto del consistente aumento del numero di tali enti e della loro scarsa omogeneità operativa e finanziaria.

Affrontare tali problemi produrrebbe una dilatazione dei compiti della Corte difficilmente sostenibile dalle attuali strutture della Corte stessa.

Analoghe considerazioni valgono per lo esercizio del controllo successivo, la cui attuazione, volendo restare nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 100 della Costituzione, non può essere prefigurata senza tener conto delle strutture e della tradizione della Corte dei conti e del modo in cui si svolge l'azione della pubblica amministrazione.

L'onorevole Colonna ha qui posto tutta una serie di interrogativi cui certo non possiamo oggi dare risposta. È tuttavia certo che non spetti alla Corte conti stabilire i criteri in base ai quali debba orientarsi l'azione della pubblica amministrazione. Oltre tutto si tratterebbe di criteri che andrebbero desunti da un control-

lo che si esercita sul consuntivo della gestione e non sembra realistico immaginare che i criteri di un controllo esercitato *ex post* possano costituire dei parametri fissi di riferimento per la pubblica amministrazione, di fronte alla mutevolezza del sistema finanziario, ai condizionamenti interni ed internazionali ed al mutare delle situazioni politiche.

Basti pensare alle difficoltà che è necessario affrontare per enucleare criteri operativi per il Ministero del bilancio, per comprendere come il controllo della gestione non possa allontanarsi dal modello del controllo della conformità dell'azione della pubblica amministrazione rispetto ai vincoli fissati dal Parlamento e ai provvedimenti programmatici che il Governo e gli organismi interministeriali predispongono nell'ambito dei poteri loro devoluti e della responsabilità che loro incombe davanti al Parlamento.

Sui contenuti del provvedimento aggiungerò poche parole. Nell'economia del provvedimento ha indubbiamente grande rilievo l'articolata enumerazione degli atti che sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità; enumerazione prevista dal Comitato ristretto nell'apprezzabile intento di non modificare i cardini costituzionali di questa attività di controllo, attuando nel contempo un adeguato snellimento dei controlli stessi, adeguandoli, nei limiti di spesa e nella qualità, a quelle forme ed a quei tempi dell'azione amministrativa che oggi si impongono nella ricerca di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione. Il problema — come ha sottolineato anche l'onorevole Labriola — è quello di aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, accrescendo la tempestività dell'azione amministrativa, senza sottrarla ad un controllo rigoroso ed efficace. Al raggiungimento di tale fine intende contribuire l'approvazione di termini perentori per l'organo di controllo prevista dal provvedimento in discussione.

In armonia con tali premesse il Governo si riserva di proporre alcuni emendamenti tendenti a migliorare il testo del provvedimento, volendosi conseguire una più netta definizione del controllo.

Fin da ora desidero sottolineare come corrisponda ad una precisa intenzione lo aver riservato al ministro e non attribuito all'amministrazione (e quindi ai dirigenti dell'apparato amministrativo) quella sollecitazione preventiva dei controlli che pure è consentita come eccezione alla regola. È opportuno, infatti, che tale sollecitazione preventiva rimanga una eccezione alla regola, non dovendo, a nostro giudizio, essere eluso quel principio di più accentuata responsabilità dell'amministrazione derivante dal passaggio del controllo da preventivo a successivo.

Vale la pena di sottolineare come il provvedimento in discussione non modifichi il principio della indefettibilità dei controlli che, se non vengono effettuati in via preventiva, verranno differiti in quella successiva, tenendo conto della necessità di assicurare la coerenza del sistema finanziario e contabile.

Per quanto riguarda il procedimento pensionistico, non sono state apportate sensibili modifiche all'originale impostazione del disegno di legge. Anche rispetto a tale materia, tuttavia, il Governo è aperto alle possibilità integrazioni — alcune sono state prospettate dall'onorevole Silvestro Ferrari — che, rendendo il testo più perspicuo, contribuiscano al suo miglioramento.

Nel corso dei lavori del Comitato ristretto, cui il Governo ha attivamente partecipato, è stata enunciata con chiarezza la posizione del Governo su altri argomenti presi in considerazione. Circa le norme sulla struttura della Corte e sulla carriera dei magistrati, il Governo ha sostenuto e sostiene il principio della più accentuata omogeneità nei confronti delle altre magistrature ed, in particolare, di quelle amministrative, tenendo sia pure debito conto della peculiarità che la funzione di controllo presenta anche agli effetti dello stato giuridico dei magistrati della Corte. Per questa ragione il regime fondamentale riguardante lo stato giuridico ed anche il regime delle incompatibilità e degli incarichi deve essere, ad avviso del Governo, ispirato a criteri di razionale eguaglianza rispetto alle altre magistrature amministra-

tive ed in particolare al Consiglio di Stato.

Tra i problemi di struttura è veuto in considerazione anche quello relativo alle nomine dirette dei consiglieri della Corte da parte del Governo. In ordine a tale questione, va detto che non sono venute meno, ad avviso del Governo, le ragioni che giustificano questo tipo di provvista. Tali ragioni, ben note, si identificano con l'esigenza di assicurare al funzionamento della Corte l'apporto di esperti in materie giuridiche, amministrative e contabili.

Il Governo concorda con le proposte volte ad introdurre nella legge una definizione puntuale di criteri idonei a delimitare la discrezionalità governativa nella scelta dei consiglieri di nomina diretta, criteri che valgano a garantire la conformità delle scelte ai fini per cui la nomina diretta è prevista.

Per quanto, poi, attiene a profili ordinari della Corte dei conti, di minore rilevanza, credo che potranno essere disciplinati in sede emanazione del regolamento di esecuzione; in quella sede si terrà conto degli orientamenti più rilevanti e impegnativi emersi nel corso di questa discussione. È certo, però, che non può essere materia di regolamento ma deve formare oggetto di esplicita formulazione legislativa la partecipazione al Consiglio di presidenza di una rappresentanza del personale amministrativo limitatamente alle deliberazioni che interessano le strutture o i servizi generali della Corte. A questa proposta il Governo si dichiara fin d'ora non contrario.

Rimangono da considerare alcuni temi di indubbia rilevanza costituzionale, come quelli che attengono alla giurisdizione per il rapporto di impiego del personale della Corte dei conti, nonché l'intervento del Parlamento nella nomina del presidente della Corte.

Il Governo ritiene di non doversi opporre all'intendimento, che è stato espresso da tutti gli intervenuti nella discussione, di abrogare le norme sulla « giurisdizione domestica ». Per altro, prospetta alla Commissione l'opportunità di considerare sc, abolendo questa giurisdizione, non con-

venga mantenere quelle garanzie per i magistrati della Corte dei conti offerte dall'articolo 8 del testo unico del 1934.

Il Governo è ben consapevole della peculiarità dei rapporti che, secondo le norme in vigore, intercorrono tra la Corte ed il Parlamento o di quelli che potranno instaurarsi in futuro a seguito delle auspiccate riforme che si vogliono introdurre nell'ordinamento di questo istituto; ritiene, pertanto, meritevole di considerazione la proposta di privilegiare il Parlamento attraverso congrue modifiche del vigente sistema di nomina del presidente della Corte.

La discussione generale ha messo in rilievo come il disegno di legge — che è stato ampiamente arricchito dall'iniziativa parlamentare — rappresenti un primo passo verso la riforma della Corte dei conti. L'onorevole Ciannamea ha parlato di modifiche parziali; anche se parziali, sono pur sempre modifiche coerenti con l'obiettivo di porre la Corte nella condizione di esercitare in modo adeguato i suoi altissimi compiti istituzionali.

L'onorevole Caruso ha sottolineato con forza come il miglioramento della normativa vigente, al quale si vuole provvedere con il disegno di legge al nostro esame, è sensibile soprattutto sotto il profilo di un accrescimento delle garanzie di indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti. Quindi il disegno di legge non contraddice alle esigenze di una più organica riforma e non sembra, al rappresentante del Governo, che contraddica agli obiettivi che si intendono perseguire con la approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio

dei ministri, con la quale si intendono trasferire dal Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica alcuni atti fondamentali relativi allo stato giuridico dei magistrati ed agli ordinamenti interni della Corte dei conti. Ancorando l'ordinamento della Corte alla formazione di decreti presidenziali, si è inteso porre dei punti fermi che varranno anche in vista di eventuali adeguamenti della legislazione vigente per quanto concerne la Presidenza del Consiglio.

Sul disegno di legge originario si è svolto un ampio confronto e si è sviluppata l'iniziativa parlamentare. Pertanto, al di là dei problemi regolamentari, sollevati in questa Commissione, credo si debba constatare come anche su temi di grande rilievo e spiccata importanza istituzionale si sia esercitata l'iniziativa parlamentare.

Ebbene, accentuandosi tale iniziativa parlamentare, è giusto che il Parlamento si faccia carico, per la sua parte, dei vincoli di coerenza con un disegno generale di riforma delle istituzioni.

PRESIDENTE. Poiché vi è concomitanza di lavori in Assemblea, rinvio il seguito della discussione sul provvedimento ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO