

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Ettore COSTA

14 novembre 1979

Signor Presidente della Repubblica,

uniti a me in questo momento i colleghi magistrati ed il personale tutto della Corte dei conti nel rivolgerLe, con un deferente saluto, il più vivo ringraziamento per aver Ella voluto onorare di Sua presenza questa pubblica udienza delle Sezioni Riunite che vede, in apertura di seduta, il mio formale insediamento nella carica di Presidente di Istituto.

Con Lei, Signor Presidente, ringrazio il Signor Presidente del Senato della Repubblica ed il Signor Vice Presidente della Camera dei Deputati, e ringrazio il Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, dalle cui espressioni lusinghiere per la Corte e per me traggo ulteriore conforto nel proposito di attendere, con il massimo impegno, all'assolvimento delle funzioni conferitemi.

Altrettanto grato saluto rivolgo al Signor Giudice Costituzionale, qui in rappresentanza della Corte Costituzionale, ai Signori Ministri, al Signor Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, agli Onorevoli parlamentari, nonché agli insigni rappresentanti delle Supreme Magistrature, dell'Avvocatura Generale dello Stato, delle Forze Armate, della Pubblica Amministrazione, dei Corpi Accademici, degli Ordini Forensi e a quanti altri hanno inteso onorare, con il loro intervento, questo Istituto e la Sua gloriosa tradizione.

Un particolare affettuoso saluto mi sia consentito di porgere ai miei illustri predecessori Ferdinando Carbone, Eduardo Greco, Giuseppe Cataldi, Eugenio Campbell e Gaetano Tempesta: con la loro presenza a questa seduta essi non solo rendono testimonianza di una continuità ideale nello svolgimento della vita dell'Istituto, ma offrono legittimo motivo di conforto a chi, come me, è chiamato ad assumere la non facile guida.

Infine, mi è grato rivolgere un caloroso saluto a tutti i Colleghi Magistrati di questa Corte, nonché al personale amministrativo, di ogni carriera e qualifica, cosciente come sono che resta sostanzialmente affidato alle loro doti morali ed alla loro attività il successo dell'opera di servizio che l'Istituto rende al Paese.

Del dovere di servizio che - prima che ad ogni altro magistrato ed impiegato di questo Istituto - spetta al suo presidente, ho piena consapevolezza in questo momento, così come mi sono chiaramente presenti le gravi responsabilità che a me competono nell'azione che - pur nella rigorosa salvaguardia dei valori del passato - sono impegnato a svolgere al fine di assecondare alcune esigenze di rinnovamento divenute inderogabili per l'evoluzione dei tempi.

Non si tratta – e la precisazione è forse superflua – di dismettere alcune delle competenze che – tradizionalmente affidate alla Corte – trovano nella Costituzione repubblicana il loro supremo suggello.

L'attuazione concreta dei principi su cui si fonda lo Stato di diritto passa, infatti, inevitabilmente attraverso il controllo di legittimità della gestione finanziaria pubblica; anche perché il comportamento non conforme a legge della Pubblica Amministrazione non sempre incide su sfere giuridiche tutelabili in sede giurisdizionale.

Nel quadro di questa visione garantistica – che è diretta espressione del dettato costituzionale – si sostiene ora da più parti che l'auspicata revisione acceleratrice dei procedimenti di spesa pubblica postuli anche il passaggio dell'attuale sistema, caratterizzato dalla prevalenza del controllo preventivo, ad altro in cui sarà preponderante il controllo successivo.

E' da augurarsi, però, che tale passaggio possa avvenire con l'equilibrio necessario per non affievolire la funzione essenziale del controllo, che è preordinato a garantire la legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

Ancorché, infatti, venga assicurato il migliore coordinamento funzionale tra risultato del controllo successivo e azione della Procura Generale, non potrà, in molti casi (come l'esperienza dimostra), porsi riparo a quelle lacerazioni dell'ordinamento giuridico originate da comportamenti illegittimi dalle quali non siano derivate conseguenze valutabili secondo il criterio tradizionale del danno patrimoniale.

Vanno comunque riservati al controllo preventivo, come previsto dall'art. 100 della Costituzione, "gli atti del Governo" – e, tra questi, gli atti a contenuto generale, quali quelli che determinano programmi o direttive – nonché i provvedimenti di maggiore rilievo per la gestione del bilancio, quali gli atti di approvazione di contratti di elevato importo e quelli relativi ai momenti più significativi del rapporto di pubblico impiego. In tale linea, del resto, si sono già una volta espresse le Sezioni Riunite di questa Corte nel rendere il loro parere sul disegno di legge n. 1021 decaduto per la fine anticipata della passata legislatura.

Peraltro, l'esigenza di legittimità, quale garanzia ineliminabile e permanente dello Stato di diritto, non è l'unica da soddisfare nello Stato moderno ad opera degli organismi pubblici. Vi è anche una esigenza di efficienza e di proficuità che è perfettamente compatibile con la prima.

Non basta, infatti, accertare che l'azione amministrativa sia legittima, occorre pure che – attraverso l'analisi degli obiettivi cui l'azione amministrativa è preordinata, attraverso la verifica dei sistemi organizzatori e operativi impiegati, attraverso il controllo dei risultati – si faccia il riscontro del grado di efficienza degli apparati, dell'economicità del loro comportamento, del grado di realizzazione dei fini perseguiti, nonché – quand'anche ambizioso come obiettivo – del rapporto tra benefici derivatine e loro costi: compresi quelli che non possono essere valutati in termini monetari, ma che pur sempre vengono sopportati dalla comunità.

Sotto tale aspetto, però, non può trascurarsi di considerare che questi tipi di controlli non possono tutti effettuarsi con riferimento a dei parametri prefissati dal legislatore; difatti – se all'analisi degli obiettivi (quale momento di approccio al controllo dei risultati) può pervenirsi con riferimento alle enunciazioni delle finalità dichiarate nelle leggi di spesa – l'adozione di quadri di riferimento in

punto di controlli di efficienza e di economicità può, a volte, giovare ben poco delle norme che disciplinano il modo in cui l'Amministrazione deve essere organizzata ed operare, al fine di assicurarne la funzionalità.

Questa problematica pone l'interrogativo sulla individuazione dei modi di attuazione di tali nuovi tipi di controlli, dal momento che, nei casi in cui sia insufficiente o manchi il parametro normativo, dovrà essere lo stesso controllore che, attingendo alle teorie della scienza dell'organizzazione e dell'amministrazione economica, dovrà ideare i quadri di riferimento per il giudizio da dare sull'efficienza e sull'economicità dell'attività indagata.

E sempre dalla stessa problematica discende l'esigenza di definire, poi, le sfere di competenza fra gli organi interni di controllo o di vigilanza e l'organo di controllo esterno, nonché la necessità di precisare i reciproci rapporti che potrebbero essere anche di cooperazione per un unico fine.

Tutto ciò senza nascondersi che i quadri di riferimento che dovessero essere ideati dallo stesso controllore per un tipo di controllo non sorretto da parametro normativo - e le valutazioni critiche conseguenti a siffatto controllo - potrebbero essere contestati dagli organismi controllati, come dimostrano le esperienze di taluni Stati esteri ad economia avanzata e con apparati pubblici ad elevata efficienza.

Da queste esperienze, alle quali da tempo è rivolta l'attenzione da parte della Corte, emerge poi l'insegnamento che i controlli di efficienza e di economicità non potranno essere generalizzati sulla intera e globale gestione, ma andrebbero effettuati secondo programmi annuali aventi ad oggetto settori specifici di attività amministrativa.

Non v'ha dubbio che tali controlli produrrebbero un accostamento dottrinario e pragmatico a quanto sta avvenendo, non senza travaglio, in seno alle Istituzioni superiori di controllo esterno di molti Paesi stranieri; ed è incontestabile che essi concorrerebbero a determinare una saldatura funzionale nel rapporto bilaterale tra la Corte dei conti nazionale e la Corte dei conti della Comunità Economica Europea, essendo quest'ultima abilitata, dal trattato che la istituisce, a valutare non soltanto i problemi di legittimità, ma anche gli aspetti economici della gestione finanziaria.

Sussiste, peraltro, l'esigenza che, parallelamente all'introduzione di questi tipi aggiuntivi di controllo, siano previsti mezzi adeguati per provvedervi, ancorché allo scopo possano ulteriormente utilizzarsi gli esistenti apparati meccanografici.

Infine, non si deve dimenticare il fatto che (a differenza del controllo di legittimità, che produce effetti diretti ed immediati ed ha, quindi, un valore in sé), i "controlli esterni" di efficienza e di economicità acquistano valore solo nella misura in cui vengono utilizzati dai naturali destinatari.

Sempre in materia di controllo non può essere ignorato quello sulle entrate e sul patrimonio, che è chiaramente previsto dall'art. 100 della Costituzione là dove si parla di gestione del bilancio dello Stato: che ovviamente ricomprende, oltre alle spese, le componenti attive delle entrate e del patrimonio.

Anche per tale campo, però, più che una maggiore attenzione della Corte nell'ambito della normativa vigente, dovrebbe soccorrere l'ausilio del legislatore con l'indicazione dei limiti di tale controllo, delle metodologie specifiche da seguire e dei mezzi da impiegare.

E, nel dare avvio ad una tale riforma, occorrerebbe tener conto – specie per quanto riguarda le entrate – della necessità di armonizzare l'ordinamento italiano con quello della Corte dei conti della Comunità Economica Europea, determinando, così per quanto possibile, un aumento unificatorio delle legislazioni che in ogni settore dovrebbe costituire la meta dell'intera Comunità.

Direttamente correlato all'attività di controllo è l'esercizio della funzione di referto esplicita dalla Corte in attuazione dell'art. 100 della Costituzione.

A questo riguardo mi corre l'obbligo di sottolineare che la relazione annuale al Parlamento, promanante dalle Sezioni Riunite della Corte, è sì ispirata al parametro della legittimità dei comportamenti globali della Pubblica Amministrazione, quali emersi dal controllo degli atti di spesa, ma naturalmente tende ad allargarsi al controllo dei risultati della spesa, giacché una verifica del genere è insita nel giudizio che la Corte dà sulla corrispondenza del comportamento globale della Pubblica Amministrazione – in questo o in quel campo – agli obiettivi prefissati dal legislatore.

Ovviamente anche la funzione di referto potrebbe attingere nuovo alimento ove si affiancassero al tradizionale controllo di legittimità su singoli atti o su serie di atti i controlli di efficienza e di economicità.

In tal modo al referto sui risultati del controllo di legittimità potrebbe aggiungersi – con garanzia di pubblicità al di fuori delle amministrazioni controllate – il referto sul grado di efficienza e di economicità dell'operato dell'amministrazione nei settori presi in esame nel programma da stabilirsi annualmente; e ciò indipendentemente dalla soluzione che potrà essere data al problema della individuazione dei soggetti chiamati a cooperare per tali controlli aggiuntivi.

Il richiamo alla funzione di referto offre ingresso a trattare di altro settore di rilevante impegno per la Corte quale quello del controllo sulla gestione degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Al riguardo non può non ricordarsi la inadeguatezza della legge n. 259 del 1958, che ha rivelato, nella sua concreta attuazione, le gravi insufficienze del controllo cartolare previsto dall'art. 2, mentre ha evidenziato la necessità di generalizzare il sistema del controllo concomitante di cui al successivo art. 12.

Anche in questo campo – così come per il procedimento del controllo preventivo e successivo sugli atti delle Amministrazioni dello Stato e per il controllo sulla gestione – la Corte ha in animo di sottoporre alle forze politiche concrete proposte al fine di rendere la propria attività di verifica più proficua rispetto ai fini di tutela della pubblica finanza perseguiti dal Costituente.

Questa rapida ricognizione del settore del controllo non può chiudersi senza soffermarsi su un problema di ampia portata quale è quello del superamento della gravissima disarmonia dell'attuale sistema di controllo sugli atti delle Regioni: mi riferisco al controllo sulle Regioni a statuto ordinario il quale è affidato – limitatamente, peraltro, al solo aspetto di riscontro di singoli

atti – invece che ad un solo organo dello Stato, come specificato dall'art. 125 della Costituzione, ad una pluralità di organi che operano spesso con criteri sensibilmente difformi da Regione a Regione.

Il fenomeno di una disarmonia dei controlli non è infrequente nei moderni Paesi industriali e post-industriali nei quali il dilatarsi della spesa pubblica e la conseguente proliferazione di centri di spesa, diversi dallo Stato, hanno spesso dato luogo alla creazione di una molteplicità di organi di controllo e soprattutto all'applicazione, da parte di questi, di metodologie diverse nell'espletamento delle loro funzioni.

Questa situazione di ordine generale – che causa difformità interpretative e, a volte, ingiustizie sostanziali – va sanata attraverso una radicale *reductio ad unitatem* del sistema dei controlli, la quale, del resto, è stata auspicata (almeno sul piano dei principi) in recenti atti deliberati in assise internazionali dall'Organizzazione dell'INTOSAI che riunisce le "istituzioni superiori di controllo esterno" di oltre 100 Stati membri dell'ONU.

La giurisdizione contabile affidata alla Corte dei conti dall'art. 103 della Costituzione costituisce il fattore di completamento del sistema di garanzia della finanza pubblica, delineato dal Costituente, che si apre con il momento del controllo, si arricchisce con il momento del referto e si chiude con quello della giurisdizione sui conti e sulle responsabilità amministrative.

La funzione della giurisdizione contabile è messa in moto dall'azione del Procuratore Generale della Corte dei conti, organo che agisce a tutela dell'ordinamento quale espressione degli interessi della collettività nazionale. Tale funzione va adeguatamente potenziata nelle sue strutture e nei suoi mezzi, specie nel quadro prima sinteticamente delineato di passaggio al sistema di controllo successivo per la maggior parte degli atti, nonché del progressivo dilatarsi del campo della finanza pubblica.

Quest'ultimo fenomeno rafforza da un lato l'esigenza fondamentale che fatti di identica natura abbiano lo stesso trattamento sostanziale e processuale, dall'altro impone di rivedere ed affinare i criteri di valutazione del danno e della responsabilità per adeguarli a realtà che, pur obiettivamente lesive di interessi collettivi, potrebbero trovare difficile collocazione nell'ambito delle tradizionali nozioni elaborate dalla giurisprudenza della Corte.

Sotto il primo aspetto non si deve dimenticare che i più recenti indirizzi giurisprudenziali, non solo della Corte dei conti ma anche della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, hanno via via eliminato le aree di incertezza intorno ai confini della giurisdizione contabile, fino a farli quasi coincidere con la volontà espressa dal Costituente nell'art. 103.

Si deve dire "quasi" perché è ancora in vita, ad esempio, l'art. 265 del t.u. della legge comunale e provinciale, preesistente alla Costituzione repubblicana, che assegna al magistrato ordinario la competenza a giudicare in ordine alle responsabilità amministrative degli amministratori e degli impiegati degli enti locali.

Per questo residuo punto di incongruenza del sistema confido in un sollecito intervento razionalizzatore del legislatore o, in mancanza, della Corte Costituzionale cui la questione è stata di recente riproposta.

Sotto il secondo profilo va ricordato il recente affacciarsi, nella giurisprudenza della Corte, delle problematiche concernenti, da un lato, la sindacabilità da parte del giudice contabile della così detta "illiceità economica" e, dall'altro, la determinazione dei criteri cui il medesimo dovrebbe attenersi per valutare sia il danno sia i comportamenti che lo determinano.

Non può, inoltre, essere trascurata l'esigenza che, a distanza di ormai 14 anni dalla pronuncia della Corte Costituzionale che dichiarò illegittimità delle disposizioni che attribuivano funzioni giurisdizionali ai Consigli di Prefettura, si provveda alla istituzione delle Sezioni Regionali della Corte dei conti quali organi giurisdizionali periferici.

Peraltro, anche il settore del contenzioso contabile è abbinabile sia di aggiornamenti normativi, volti ad esaltare il momento garantistico del sistema testé evocato, sia di un potenziamento dei mezzi, soprattutto per addivenire ad una sollecita definizione dei conti giudiziali.

Con riferimento all'esigenza di aggiornamento della normativa, appare matura la riforma che preveda il riscontro collegiale della proposta di archiviazione degli atti formulata dal Procuratore Generale, sì da adeguare la struttura del giudizio di responsabilità amministrativa e contabile a quanto previsto in sede penale.

Per quanto riguarda i conti, invece, non posso - come già il mio predecessore - non dichiararmi sfavorevole in merito alla tentazione di trasformare i conti giudiziali in rendiconti amministrativi, in quanto all'affievolimento del momento garantistico non si accompagnerebbe sic et simpliciter un'accelerazione del procedimento, atteso che rimarrebbe sempre aperto il problema del personale e dei mezzi per l'esame dei conti divenuti amministrativi.

Altro e molto ampio settore di attività giurisdizionale della Corte dei conti - anche se ad essa non assegnato direttamente dalla Costituzione, ma derivante da un'antica competenza in materia della Corte dei conti del Granducato di Toscana - è quello pensionistico, civile, militare e, successivamente, anche di guerra. Non solo ampio, ma importante, sia per la complessità della legislazione che ha avuto bisogno nei tempi più recenti di testi unici chiarificatori e razionalizzatori, sia e soprattutto per i rilevanti aspetti sociali connessi con la concessione di pensioni a totale o parziale carico dello Stato.

In tale settore, l'imponenza del numero delle controversie non è andato a detrimento della qualità dei giudizi, se è vero - come è vero - che, in materia di pensioni di guerra, ad esempio, sono stati riformati, nel solo decennio 1963-1972 oltre il 40 per cento dei provvedimenti valutati nel merito.

Peraltro, continua a sussistere, nel campo pensionistico un consistente arretrato che è dovuto - a parte il moltiplicarsi e l'accavallarsi di una congerie di norme che alla litigiosità pensionistica hanno dato alimento - a procedure contenziose di cui, da tempo, è matura la riforma.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, per due volte in sette anni, hanno dato il loro parere in ordine a disegni o proposte di legge approntati in sede governativa o parlamentare, in materia di semplificazione del processo pensionistico, fornendo sempre suggerimenti e proposte costruttive volte ad assecondare nel modo migliore le progettate riforme, ma ciò nonostante i disegni e le proposte di legge presentati sono decaduti per fine legislatura.

Credo di interpretare i sentimenti, non solo dei magistrati e del personale amministrativo della Corte dei conti, ma anche dello stuolo innumerevole di cittadini in attesa di giustizia, col dire che ogni ulteriore ritardo nell'affrontare il problema della semplificazione delle procedure pensionistiche sarebbe segno di mancata sollecitudine per un problema di rilevante portata sul piano umano.

Non posso chiudere questa panoramica senza soffermarmi, sia pure brevemente, sul tema di rilevanza costituzionale dell'indipendenza dell'Istituto e dello stato giuridico dei magistrati della Corte.

L'art. 100 della Costituzione demanda al legislatore ordinario il compito di assicurare l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo.

A me sembra di non essere lontano dal vero nell'affermare che il problema della piena attuazione del dettato costituzionale sia oggi – più che nel passato – all'attenzione del mondo politico; per cui è da sperare in una soluzione ormai prossima.

L'indipendenza della Corte dei conti – e dei suoi magistrati – è un corollario imprescindibile della posizione che essa ha di organo equidistante dal Governo e dal Parlamento, in grado di svolgere una funzione di garanzia, sia nei confronti del primo, nel senso di assicurare la rispondenza dell'attività amministrativa al dettato delle leggi, sia nei confronti del secondo, nel senso di fornire elementi obiettivi di giudizio sull'attività dell'Esecutivo mediante l'esercizio della funzione di referto.

In questo quadro di necessarie garanzie, particolare importanza riveste la previsione di un organo di governo dell'Istituto che assicuri, da un lato, l'utilizzazione delle competenze più qualificate e, dall'altro, un'adeguata rappresentanza elettiva del corpo magistratuale, così come è, del resto, già previsto per i magistrati ordinari e per gli avvocati dello Stato, e come sembra sarà presto previsto anche per i magistrati del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.

Particolare importanza rivestono poi – ai fini del migliore funzionamento dell'Istituto – i problemi del personale amministrativo, che svolge un'attività di preziosa collaborazione con i magistrati della Corte. Anche per tali problemi sono mature soluzioni appropriate che mi auguro il Governo e il Parlamento vogliano assecondare nel modo migliore.

Signor Presidente della Repubblica, questa mia esposizione non è, né poteva essere, una rassegna completa dei problemi di questo Istituto. Ho creduto doveroso, però, sottolineare l'importanza che alcuni di essi rivestono ai fini di tutela delle pubbliche finanze, il cui perseguimento è stato dal Costituente affidato in modo preminente alla Corte dei conti.

Nutro speranza che il tempo del mio mandato sia bastevole a porre mano e a risolvere per lo meno alcuni fra i più impellenti di questi problemi.

A questa speranza soccorre la fiducia che non solo tutte le componenti politiche e sociali interessate al rinnovamento delle istituzioni, ma anche i magistrati e il personale tutto della Corte sappiano trovare al riguardo un punto di incontro e di concordia nella visione del superiore interesse del Paese.