

Discorso di insediamento del Presidente

Francesco Staderini

25 ottobre 2000

Dopo un lungo periodo di assenza di incisivi interventi riformatori, dall'inizio degli anni '90 la riforma della Pubblica Amministrazione, in tutti i suoi aspetti, organizzativi e funzionali, è divenuta oggetto di una frenetica attività legislativa. Nella vastità e complessità del movimento riformatore - dalle leggi n. 142 e n. 241 del 1990, al d.lgv. n. 29 del 1993, fino alla disciplina del bilancio del 1998 - è chiaramente individuabile come costante principio ispiratore la ricerca di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa; ed anche tutta la più recente legislazione relativa al trasferimento di poteri e competenze dal centro alla periferia, nel quadro del c.d. federalismo amministrativo, non manca di coniugare il principio della sussidiarietà con quelli della economicità ed efficienza.

La riforma della Corte dei conti, consacrata (dopo una serie di interventi legislativi d'urgenza) nelle leggi n. 19 e n. 20 del 1994 e, poi, perfezionata nel 1996, è in assoluta coerenza sistemica con questo disegno. Ed invero: un'amministrazione più snella e tempestiva è stata, innanzitutto, alla base della disposta riduzione dell'ambito di incidenza del controllo preventivo, mentre l'introduzione di un successivo e generalizzato controllo sulla gestione ha avuto proprio la sua principale giustificazione nella esigenza di assicurare una maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; la riforma della giurisdizione, infine, ha completato il disegno riformatore, compensando il ridimensionamento del controllo preventivo con il potenziamento della giurisdizione di responsabilità, in una nuova configurazione che privilegia il ruolo di prevenzione della malamministrazione su quello meramente risarcitorio.

Si è trattato di una riforma di portata vastissima, come già evidenziano questi brevi cenni riassuntivi, che ha sconvolto assetti consolidati da decenni e decenni di applicazione. Riforma, peraltro, introdotta - come detto - sotto la spinta dell'urgenza a provvedere in un settore troppo a lungo trascurato dal legislatore; e ciò non poteva non determinare, atteso anche il carattere fortemente innovativo della nuova disciplina, incongruenze, lacune e difficoltà applicative.

Una rassegna più circostanziata metterà maggiormente in evidenza, distintamente per i due grandi settori funzionali del controllo e della giurisdizione, la portata storica delle innovazioni introdotte, lo stato di attuazione e le difficoltà relative, i punti di criticità del sistema e i possibili interventi correttivi.

* * * * *

Il sistema dei controlli sulle amministrazioni statali era rimasto, fino alla vigente riforma, sostanzialmente ancorato a quello introdotto in origine dalla legge 14 agosto 1862, n. 800 e rappresentato dal visto di legittimità che la Corte doveva apporre su tutti i decreti del Capo dello Stato e su tutti gli atti di spesa, al di sopra di un certo limite (quasi irrisorio) di valore, perché diventassero efficaci. Questo ordinamento, infatti, era passato pressoché indenne attraverso i rivolgimenti politico-istituzionali di oltre un secolo, subendo solo marginali modifiche.

I difetti del sistema erano evidenti. In primo luogo, l'eccessiva e incongrua estensione del controllo, che, da un lato, ricomprendeva un'infinità di provvedimenti di scarsissimo rilievo, il cui esame sottraeva tempo da dedicare a quelli più importanti; dall'altro, escludeva atti di grande rilevanza - come quelli programmatici e di indirizzo - solo perché non adottati nella forma del decreto del Capo dello Stato o privi di immediati effetti finanziari. Va, poi, evidenziato l'intralcio alla speditezza dell'azione amministrativa conseguente alla complessità del procedimento di controllo, privo di limiti temporali al suo esercizio e, per di più, successivo

a quello già espletato sugli stessi atti dalle ragionerie presso i ministeri secondo moduli procedurali e criteri analoghi.

I difetti evidenziati si aggiungono, naturalmente, a quello che è il limite proprio, conseguente alla natura cartolare, dei controlli di questo tipo, che si svolgono unicamente su singoli atti amministrativi, così che la situazione presa in esame dal controllore - e confrontata con il parametro normativo - non è necessariamente quella reale ma solo quella rappresentata negli atti singolarmente esaminati.

Appariva chiaro, insomma, che il sistema era ormai superato: se aveva avuto inizialmente una giustificazione e aveva corrisposto, anche egregiamente, alle esigenze per cui fu introdotto, non poteva più ritenersi adeguato, a fronte delle trasformazioni della Pubblica Amministrazione, al moltiplicarsi delle sue funzioni e al mutare dei moduli operativi, alla sempre maggiore attenzione a costi e risultati dell'azione amministrativa.

L'esigenza di una riforma era da tempo avvertita, non soltanto da parte della dottrina più qualificata ma anche all'interno della stessa Corte; mi piace qui ricordare la petizione al Parlamento presentata nel 1969 dalla maggioranza dei magistrati contabili per reclamare una radicale revisione dell'ordinamento dell'Istituto e delle sue funzioni.

Peraltro, nel quadro complessivo della riforma del controllo, il tradizionale controllo preventivo di legittimità su atti, così come ridisegnato dal legislatore, potrà continuare a svolgere un ruolo essenziale per l'ordinamento; e ciò non solo per doveroso ossequio a una diretta previsione costituzionale, ma per la eccezionale rilevanza degli atti sui quali è stato conservato. Trattasi, come noto, dei regolamenti, degli atti generali, degli altri atti che rappresentano l'"incipit" di complessi organizzati di attività o di gestioni (per esempio, le deliberazioni dei Comitati interministeriali), e che non incidono direttamente - aspetto, questo, da molti, spesso, trascurato - in situazioni soggettive di soggetti privati o pubblici, onde non sarebbero immediatamente ricorribili davanti ad alcun giudice.

Appare inoltre saggia la scelta del legislatore di mantenere il controllo preventivo di legittimità sui contratti di maggior impegno finanziario, dei quali è parso utile far precedere l'esecuzione da una fase di controllo "ex ante" che può avere la funzione di prevenire il contenzioso amministrativo e, soprattutto, il prodursi di danni erariali di pressoché impossibile riparazione, proprio in considerazione dell'elevato valore dei contratti.

* * * * *

L'aspetto, comunque, più rilevante della riforma realizzata nel 1994 consiste nell'aver intestato alla Corte dei conti una funzione di generalizzato controllo successivo sulle pubbliche gestioni, ben al di là del limitato controllo "successivo sulla gestione del bilancio dello Stato" espressamente previsto in Costituzione.

Il controllo successivo esteso all'universo delle pubbliche amministrazioni è stato pienamente legittimato dalla Corte costituzionale e rappresenta, oggi, la funzione di più ampio respiro attribuita alla Corte dei conti, sì da far dire che questa è diventata, da "Corte dei conti statali", la "Corte dei conti pubblici".

Negli ultimi anni l'idea che l'amministrazione debba costituire un fattore dello sviluppo economico, con la conseguenza che anche i suoi "prodotti" debbano rispondere ad una logica di economicità e di efficienza, ha contribuito a modificare radicalmente la natura e la stessa finalità dei controlli.

La legge n. 20 del 1994 è parte integrante di questi cambiamenti, chiamando la Corte a tre compiti fondamentali.

Il primo corrisponde alle funzioni che la Corte svolge come "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico", mediante relazioni al Parlamento su grandi aggregati di finanza pubblica (la finanza dello Stato, la finanza regionale, la finanza locale) e su politiche pubbliche di settore (la sanità, i

trasporti, il personale pubblico, ecc.); nel che, è una delle maggiori manifestazioni del rapporto di ausiliarità che lega la Corte al Parlamento e che la Corte propone di ulteriormente sviluppare attraverso l'instaurazione con il Parlamento di un "filo diretto permanente", così da sapere per tempo quali sono i settori sui quali il Parlamento è più interessato a ricevere dati e valutazioni. E' mia convinzione, peraltro, che il rapporto Corte-Parlamento sarebbe significativamente potenziato ove ciascuna delle due Camere rafforzasse gli strumenti intesi ad assicurare la sistematica considerazione degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti.

Il secondo compito ha ad oggetto la verifica di economicità, di efficienza e di efficacia delle gestioni amministrative o complessi articolati di attività, da apprezzare con i "metri" delle scienze e delle tecniche propri di ciascun settore. Ciò, in base a programmi di controllo, in modo da eseguire e presentare - al Parlamento, al Governo, all'opinione pubblica - valutazioni comparative di costi, rendimenti, risultati dell'azione amministrativa e contribuire, in questo modo, a disvelare disfunzioni, inefficienze e quant'altro dev'essere oggetto di interventi correttivi ad opera del Parlamento, del Governo e, ancor prima, della stessa amministrazione.

Finalità del controllo successivo sulla gestione è, infatti, primariamente quella di contribuire a migliorare l'azione amministrativa attraverso la collaborazione che la Corte è in grado di fornire direttamente alle amministrazioni, segnalando loro le misure necessarie o opportune per elevare la "qualità" del prodotto amministrativo. Il terzo compito è la verifica di funzionalità dei controlli interni, affinché - come avviene in paesi di più lunga esperienza nel controllo sulla gestione - il controllo esterno interagisca con quello interno nella messa a punto e nel perfezionamento delle tecniche e degli indicatori necessari a rilevare i risultati della gestione. Questi compiti la Corte si propone di svolgere - come accennato - sia con riguardo all'amministrazione statale, sia con riguardo alle amministrazioni regionali e locali.

Come ha, infatti, chiarito la Corte costituzionale, la Corte dei conti è divenuta, con la riforma del 1994, organo ausiliario, in funzione di collaborazione, anche delle assemblee e delle amministrazioni regionali e locali.

E, nell'esercizio di questo ruolo collaborativo, la Corte non mancherà di portare la sua attenzione e le sue valutazioni sull'impiego delle risorse finanziarie che costituiscono la "dotazione" del federalismo fiscale, con particolare riguardo alla corretta gestione dei "fondi di riequilibrio", cui sarà rimesso di attuare la solidarietà fra regioni ricche e regioni meno ricche.

L'introduzione del controllo successivo sulla gestione non comporta, comunque, che - come talvolta si afferma - la legittimità sia divenuta un valore recessivo: semplicemente, essa non è più l'unico "metro di misura" per apprezzare la qualità dell'azione amministrativa. In altri termini, la valutazione dei risultati di una gestione non può ignorare (così come non li ignora il settore privato) i vincoli della legalità; ma, all'interno di questi vincoli, tutti gli atti, le attività, i comportamenti che "danno corpo" alla gestione debbono essere apprezzati alla luce di criteri e indicatori non giuridici, utili a misurare i costi e i rendimenti dell'azione amministrativa.

Alla Corte il legislatore chiede, dunque, di attrezzarsi per svolgere un controllo di tipo nuovo, che deve avvalersi di tecniche e di conoscenze economiche, statistiche, aziendalistiche e di altre ancora anche per la messa a punto dei parametri, degli indicatori, degli standard con i quali misurare e valutare le attività amministrative. Di qui la necessità di acquisire alla Corte le professionalità "non giuridiche" indispensabili a tale compito (a questo riguardo, un primo concorso per l'accesso nella magistratura della Corte esteso a candidati esperti anche in discipline non giuridiche è stato bandito di recente, ma altri ne dovranno seguire).

Per l'esercizio delle vecchie e delle nuove funzioni di controllo occorre una Corte "attrezzata", anche, sotto il profilo organizzativo. Il d.lgv. n. 286 del 1999, nel procedere ad una organica riforma dei controlli interni

alle pubbliche amministrazioni, ha opportunamente conferito alla Corte il potere di rinnovare, mediante proprio regolamento, l'organizzazione delle strutture deputate al controllo.

Le Sezioni Riunite della Corte hanno provveduto, voglio sottolinearlo, con tempestività, all'esercizio della delega, adottando un regolamento che, sebbene "perfettibile", delinea una Corte più moderna e, sicuramente, maggiormente in grado di esercitare, anche in ambito territoriale, le funzioni di controllo ad essa intestate dalla riforma del 1994.

Punti qualificanti della riforma, che voglio, qui, solo brevemente ricordare, sono l'istituzione delle Sezioni regionali di controllo per l'esercizio, tra l'altro, del controllo sulla gestione delle amministrazioni statali, aventi sede nella Regione, delle amministrazioni regionali e degli enti locali; l'istituzione della Sezione autonomie con compiti oltreché di controllo, di referto al Parlamento sulla finanza regionale e degli enti locali; una nuova disciplina della fondamentale funzione della programmazione delle attività di controllo sulla gestione, intestata, alle Sezioni Riunite, quanto agli indirizzi di coordinamento ed alla individuazione dei criteri metodologici di massima, ed alle singole Sezioni, centrali e regionali, per la determinazione dei controlli da svolgere nell'esercizio.

I programmi di controllo sulla gestione, in relazione al loro oggetto, sono comunicati, rispettivamente, ai Presidenti dei due rami del Parlamento ed ai Presidenti dei consigli regionali. E', questa, una disposizione che voglio sottolineare, in quanto, rende concreta quella funzione di ausiliarità che connota le attività di controllo sulla gestione e consente ai supremi organi rappresentativi della collettività di "partecipare" all'attività di controllo, segnalando priorità e questioni di particolare interesse.

Un cenno a parte mi sia, infine, consentito fare al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, dato il particolare rilievo di questa funzione che trae diretta legittimazione da una previsione costituzionale.

A seguito della riforma del 1994 anche l'attività della competente Sezione si è potuta collocare, a pieno titolo, in un percorso di più generale riforma del sistema istituzionale e della finanza pubblica sempre più attento alle regole europee sull'equilibrio di bilancio e sulla concorrenza, ai documenti programmatici diretti ad incidere sull'indebitamento ed a riqualificare la spesa pubblica, alle norme di riordino degli enti pubblici e di miglioramento qualitativo di prodotti e servizi.

* * * * *

Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti escono, anch'esse, significativamente modificate dalla riforma del 1994; in primo luogo per quanto attiene alla responsabilità amministrativa ed al suo processo.

L'attuale disciplina ha completamente ridisegnato l'istituto, da un lato conferendo rinnovata vitalità a connotazioni (quali la ripartizione dell'addebito tra i corresponsabili del danno) che la prassi giurisprudenziale aveva sottovalutato perché mossa dall'adesione piena a modelli civilistici; dall'altro, introducendo profili del tutto nuovi (quali l'obbligo di valutare i vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata) che rafforzano il distacco dal modello risarcitorio puro della responsabilità civile.

Così, accanto al potere di riduzione dell'addebito - istituto peculiare che ha da sempre contraddistinto la natura sanzionatoria della responsabilità amministrativa e che è stato espressamente confermato dalle nuove norme - meritano, ancora, di essere evidenziati: la conclamata natura "personale" della responsabilità stessa e la conseguente esclusione del principio di una generale estensione agli eredi; la "limitazione" alle ipotesi di illecito commesso con dolo o colpa grave (e ciò, come è stato sottolineato dalla Corte costituzionale, allo scopo di evitare che la prospettiva della responsabilità si trasformi in un disincentivo allo svolgimento dell'attività amministrativa); l'applicazione dell'istituto della solidarietà passiva soltanto nei confronti dei compartecipi che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano

agito con dolo. Di notevole importanza, infine, proprio per la finalità di garantire l'autonomia delle scelte amministrative, è la norma sulla non sindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali.

Tutto ciò dà ragione del fatto che il legislatore abbia inteso delineare il giudizio di responsabilità come diretto soprattutto a perseguire - con finalità preventivo-sanzionatoria - i più gravi illeciti amministrativo-contabili, salvaguardando, comunque, i poteri di indirizzo e di scelta politico-amministrativa degli amministratori pubblici.

E', questa, una ricostruzione dell'istituto coerente con l'evoluzione dell'ordinamento, ma non mancano aspetti contraddittori che giustificano incertezze giurisprudenziali; è urgente, quindi, che il legislatore ridefinisca, in modo organico e coerente, la disciplina posta, varata, come già notato, sotto la "spinta" dell'urgenza, dandosi carico primariamente della revisione del regolamento di procedura, vecchio ormai di oltre sessant'anni e assolutamente inadeguato al nuovo giudizio.

La responsabilità amministrativa in questa nuova configurazione tende, comunque, a distinguersi sempre più nettamente dalla comune responsabilità civile e ne appare logica l'attribuzione ad un giudice speciale che, per specifica cultura, preparazione e vocazione, è in grado di meglio valutare i diversi profili dei comportamenti all'esame. E', quindi, ancora pienamente attuale - e ciò mi sia consentito ribadirlo con forza, con la memoria rivolta ad alcuni indirizzi emersi nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali - la scelta del costituente di attribuire alla Corte dei conti questa giurisdizione.

Giurisdizione che, con le sue funzioni di prevenzione, si colloca nell'ambito della riforma della Corte come naturale completamento del sistema dei controlli: a fronte di una drastica, se pur opportuna, riduzione dei controlli preventivi sulle amministrazioni statali e ad una ancor più incisiva limitazione dei controlli sugli enti locali - estesa questa anche agli stessi parametri del riscontro di legittimità - la previsione del sindacato del giudice contabile assolve ad una indubbia funzione di garanzia e sottrae occasioni d'intervento alla giustizia penale.

Fuor di luogo è, poi, la preoccupazione di alcuni che le rinnovate funzioni della Corte in materia di controllo sulla gestione possano fungere da "cinghia di trasmissione" per l'azione di responsabilità amministrativa, instaurando una sorta di assioma in forza del quale le valutazioni negative manifestate in sede di controllo si traducano, in modo quasi automatico, nel sindacato giurisdizionale sui comportamenti degli amministratori o dei dipendenti pubblici. Su tale delicato problema, non posso che ribadire l'insegnamento venuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995: controllo sulla gestione e responsabilità amministrativa per danno, ancorché intestati dall'ordinamento ad uno stesso soggetto istituzionale, non sono destinati ad incontrarsi, se non eccezionalmente, in costanza degli elementi costitutivi della responsabilità e nel rispetto del valore - assoluto - delle garanzie processuali.

Pochi cenni sul giudizio di conto, per sottolineare come questo antico strumento di controllo contabile (mutuato dall'ordinamento francese) sia ormai inadeguato rispetto alle esigenze di funzionalità di un moderno Stato, che sta sperimentando forme articolate di autonomismo e di federalismo e che aspira a raggiungere traguardi sempre più elevati di efficienza ed economicità.

Impregiudicata la regola di civiltà giuridica secondo cui ogni soggetto che abbia maneggio di denaro o valori di pertinenza pubblica deve presentare il conto della gestione, per consentire all'amministrazione di appartenenza (e, quindi, alla collettività) una tempestiva e costante verifica sulla legalità dell'operato gestorio, appare, peraltro, opportuno un ponderato ripensamento sulla vigente disciplina del giudizio di conto, attraverso un approccio organico ed attento a tutte le implicazioni, anche di ordine costituzionale, della materia.

Per ultimo, ma non certo per importanza della questione, ritengo doveroso assicurare il forte impegno dell'Istituto inteso a far fronte al sensibile arretrato nella materia dei giudizi pensionistici che l'ordinamento attribuisce alla competenza della Corte dei conti.

Debbo subito dire che i ricorsi in materia di pensioni civili, militari e di guerra che attendono di essere definiti sono in numero ancora troppo alto, anche se, grazie all'impegno del personale di magistratura e amministrativo, va nettamente delineandosi una tendenza, assai confortante, che vede la sensibile diminuzione dei giudizi pendenti e fa guardare al futuro, pur nella consapevolezza della permanente gravità della situazione, con maggiore ottimismo.

La scelta compiuta dal legislatore del 1994 di istituire in ogni Regione Sezioni giurisdizionali della Corte con competenza, anche, nella materia pensionistica è stata, certamente, felice, non solo perché ha "avvicinato" la giustizia contabile e pensionistica al cittadino, ma anche per quanto attiene alla possibilità di incidere sul fenomeno dell'arretrato.

Devo, poi, sottolineare come la recente legge n. 205 del 2000 contiene disposizioni assai significative anche per quanto attiene al giudizio in materia di pensioni che, auspico, possano apportare un ulteriore contributo, attraverso un processo più snello, per avviare a risoluzione il problema: mi riferisco, in primo luogo, alla istituzione del giudice unico; alla possibilità di adottare decisioni in forma semplificata; alla estinzione dei giudizi per i quali risulti deceduto il ricorrente e non siano riassunti dagli eredi entro i termini stabiliti; alla perenzione dei ricorsi ultradecennali.

Come tutte le riforme che "toccano" i procedimenti giurisdizionali, anche quella introdotta dalla "205" presenta difficoltà applicative, ma confido - in attesa dell'ormai improcrastinabile revisione del regolamento di procedura - che la "saggezza" interpretativa dei nostri giudici saprà operare con il consueto equilibrio, nel pieno rispetto della "ratio" voluta dal legislatore.

* * * * *

Scrivendo Montaigne (Saggi, libro III, cap. XIII), nel secolo XVI, che è illusorio pensare di imbrigliare i giudici moltiplicando le leggi, perché "c'è tanta libertà e ampiezza nell'interpretazione delle leggi quanto nella fabbricazione di esse". E' un'osservazione che riflette naturalmente la situazione dell'epoca, ma, come tante altre del grande pensatore, racchiude un fondo di verità che resiste al tempo.

Signor Presidente della Repubblica, io vorrei assicurare Lei e tutte le più alte cariche dello Stato qui presenti che questa Magistratura, libera da condizionamenti politico-ideologici e da suggestioni corporative, continuerà ad operare nella fedeltà assoluta ai principi costituzionali, convinta di rendere ancora un servizio essenziale al Paese.