

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Silvio Pirrami Traversari

20 ottobre 1981

Signor Presidente della Repubblica,

è motivo di particolare onore per me e per tutti i presenti la Sua partecipazione a questa adunanza che vede il mio formale insediamento nella carica di Presidente della Corte dei conti.

Le esprimo, quindi, Signor Presidente - a nome dell'Istituto e mio personale - sinceri sentimenti di viva gratitudine e colgo l'occasione per porgere vivissimi ringraziamenti anche alle illustri personalità che con il loro intervento hanno voluto compiere un atto di simpatia e di cordiale apprezzamento nei riguardi della Corte.

In particolare il mio saluto ed il mio ringraziamento vivissimo vanno al Signor Presidente del Senato della Repubblica, all'Onorevole rappresentante della Camera dei Deputati ed al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, anche per l'indirizzo che si è dianzi compiaciuto di pronunciare, dando così testimonianza della favorevole disposizione che l'Esecutivo ha per le esigenze funzionali ed organizzative della Corte.

Un ringraziamento altrettanto particolare sento il dovere di rendere al Signor Presidente della Corte Costituzionale, al Signor rappresentante e già Presidente della Corte dei conti delle Comunità Europee, ai Signori Ministri, agli Onorevoli Parlamentari e agli Onorevoli Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale del Lazio, nonché agli illustri rappresentanti delle Magistrature, delle Forze Armate, della Pubblica Amministrazione, dei Corpi Accademici, degli Ordini Forensi e a tutti coloro che hanno inteso rendere omaggio, con il loro intervento, all'Istituto che sono stato chiamato a presiedere.

Un particolarissimo affettuoso saluto sente il mio animo di dover riservare ai miei illustri predecessori, Ferdinando Carbone, Edoardo Greco, Giuseppe Cataldi, Eugenio Campbell ed Ettore Costa. La Loro presenza è, qui, oggi, vivente testimonianza di quello spirito di servizio pervaso di dignità, saggezza, ingegno che, Essi hanno generosamente profuso nel loro compito e che si innesta con pieno diritto nella nobile tradizione di questo Istituto.

Un pensiero benaugurante poi dirigo all'Amico Gaetano Tempesta al quale - sono convinto - si associano tutti coloro che hanno avuto la ventura di conoscerlo e di stimarlo e che oggi non è tra noi perché infermo.

Infine, un saluto cordialissimo, caloroso, e mi sia consentito affettuoso, rivolgo a Voi carissimi Colleghi, Magistrati ed impiegati della Corte, sulla cui collaborazione faccio pieno affidamento per poter assolvere le gravose funzioni che a me sono state demandate.

\*\*\*

Di tali funzioni avverto tutta la responsabilità anche perché è questo un momento in cui più acuta è la crisi delle pubbliche istituzioni, grave la crisi economica ed eccezionalmente difficile la governabilità della finanza pubblica.

Ed in momenti del genere occorre una sempre più vigile consapevolezza delle responsabilità che competono a ciascun organo dello Stato e quindi al supremo organo di controllo esterno della gestione finanziaria pubblica che la Costituzione ha identificato nella Corte dei conti.

Proprio questa consapevolezza mi spinge ad introdurre il mio discorso sulle competenze dell'Istituto in tema di controllo.

Il controllo non è fine a se stesso, esso segue e deve seguire l'evolversi degli ordinamenti, sempre inteso, però, a sanzionare e segnalare violazioni e deviazioni e dalle norme e dai principi di conformità al diritto, nonché da quelli di efficienza, utilità ed economicità dell'azione amministrativa.

Compito primario della Corte, così voluto dalla Carta Costituzionale ed essenziale alla stabilità degli ordinamenti, è quello di garantire, nell'interesse pubblico, la conformità a legge del comportamento della pubblica amministrazione.

Al controllo di legittimità spetta, pertanto, il carattere della generalità, ancorché si possa restringere per il controllo preventivo l'ambito degli atti ad esso assoggettabili, atti tra i quali - oltre a quelli provenienti dal Governo - vanno compresi anche - e mi preme sottolinearlo - i provvedimenti di maggior significato gestorio.

Ed il controllo di legittimità, sia preventivo sia "a posteriori", è idoneo altresì ad arricchirsi di contenuti, perché esso ha come parametro la legge. Quando questa prefissi obiettivi e risultati, preveda un'azione amministrativa per programmi, può offrire al controllo la possibilità di riscontri e di pronunce che travalicano l'ambito del riscontro dei singoli atti in cui una visione riduttiva vorrebbe costringerlo.

L'esame di rispondenza alla legge, infatti, non si limita solo ai singoli provvedimenti, ma investe anche l'insieme degli atti di gestione ove finalisticamente collegati nelle previsioni normative.

Questa rivendicazione di validità dei controlli di legalità non significa disconoscere l'utilità di quelli che siano caratterizzati da valutazioni attinenti, oltre che al grado di conseguimento dei risultati, anche alla efficienza degli apparati amministrativi e all'economicità del loro comportamento. Funzionali a questi controlli possono essere, in mancanza di parametri fissati in sede legislativa, regolamentare o programmatica, indicatori di efficienza per ciascun tipo di amministrazione, predeterminati e che offrono alla Corte la possibilità di accertare gli scostamenti da essi dell'azione amministrativa, di valutare la loro adeguatezza alla luce dei risultati conseguiti e dei costi sopportati, così consentendo sia interventi correttivi sia lo stesso ripensamento - da parte dell'autorità competente - degli indicatori fissati, per le loro eventuali, opportune modifiche, al di fuori comunque di ogni coinvolgimento dell'Istituto in responsabilità di conduzione amministrativa.

Non v'è dubbio che tali controlli aggiuntivi di efficienza ed economicità, pur essendo potenzialmente estensibili all'intera area coperta dalla competenza per materia della Corte, possono in concreto risultare fattibili in termini di apparato e di mezzi soltanto ove abbiano ad oggetto specifici settori o casi dell'attività gestoria, individuabili o in base a scelte programmate di intervento da effettuare ad opera della competente Sezione di controllo, che è e rimane l'organo avente la primaria ed originaria titolarità della funzione in questione, ovvero in adesione ad eventuali richieste formulate dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti, richieste non meno importanti ove appena si consideri l'utilità che i risultati del controllo offrono al potere di sindacato del Parlamento.

Si impone, quindi, l'accoglimento di una strategia del genere da parte del nostro Legislatore, tanto più che il controllo "a posteriori", esercitato, oltretutto a livello di legalità, anche ai più sofisticati livelli di efficienza e di economicità (c.d. controllo integrale) non coinvolge il quadro generale dell'intera gestione neppure in quei Paesi stranieri che ci hanno preceduto per questa via.

Ma è altresì auspicabile che per le materie e per i settori non considerati nel programma di controllo gestorio integrale non si verifichi, per la saggezza avveduta del Legislatore, l'episodico ed affannoso riscontro "a posteriori" - prevalentemente su segnalazioni esterne - di comportamenti anomali o addirittura criminosi che è dato rilevare là dove il controllo di legittimità ad opera delle istituzioni superiori di controllo esterno, sia pure "a posteriori", ha perso quella caratteristica della generalità che ne determina il tipico effetto deterrente.

Nel dire questo non voglio essere frainteso giacché un riconoscimento della sensibilità che la Corte manifesta per la più moderna tematica del controllo integrale sulla gestione si è avuto in tempi recentissimi allorché - a compimento di un triennio di fruttuosa collaborazione - l'Istituto ha aderito alla lusinghiera richiesta della Corte dei conti europea, di svolgere per esse - fermo restando l'ordine dei controlli e delle competenze esistenti nel nostro Paese - il compito di raccogliere dati e documentazione comunque attinenti alla efficace ed efficiente gestione delle somme a qualunque livello erogate in Italia dai Fondi comunitari.

Sia ben chiaro, però, che un controllo integrale sulla gestione, che ha per finalità anche l'apprezzamento in termini di efficienza e di economicità dei risultati dell'azione della Pubblica Amministrazione, non può essere ancorato alle sole forme tradizionali dell'esame cartolare, ma - oltre che dei mezzi necessari, tra i quali i sistemi di elaborazione automatizzata delle informazioni, previa, se del caso, integrazione con quelli dell'amministrazione - deve potersi avvalere di incisivi e penetranti poteri di acquisizione diretta di tutti i dati necessari, anche se per ottenerli necessitano ispezioni ed accertamenti "in loco" presso gli uffici dell'Amministrazione o presso terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata, nonché audizioni personali, e richiedere il concorso di organi ed uffici dell'Amministrazione stessa, chiamati a cooperare per l'unico fine di porre freno al cattivo o poco economico uso del denaro di tutti.

Tali notazioni in materia di controllo sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato si collocano, penso, coerenti nel solco della tradizione dell'Istituto che è attento al mutar delle esigenze della società, pertinenti a momenti di crisi, nei quali alla ricerca dei rimedi va congiunto il sereno esame degli istituti dell'ordinamento che conservino attuale validità.

Queste considerazioni echeggiano quelle espresse dalle Sezioni riunite della Corte nel rendere parere sul disegno di legge n. 1302 di iniziativa governativa - lo ha ricordato, poco fa, l'on.le Presidente del Consiglio - che appresta una nuova disciplina in materia di controllo e che è ora all'esame del Parlamento.

Naturalmente per tutta l'attività di controllo, e per quanto più il suo ambito si estenda e si arricchisca, costituirà momento indispensabile un raccordo con i controlli interni che non possono vivere separati da quello esterno affidato alla Corte. Già le norme vigenti le consentono di far proprie le risultanze contabili degli atti sottoposti a questi riscontri interni,

ma è in una proficua e operativa attività di collaborazione che può trovarsi un coordinamento e penso una diminuzione del "costo" del controllo che è dato non da indici finanziari ma dalla sua funzionalità.

\*\*\*

Peraltro, l'area del controllo non si esaurisce nella materia che forma oggetto dello schema di disegno di legge n.1302 al quale ho fatto cenno. Infatti, esso viene esercitato anche sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, gestione che per il suo rilievo non sembra possa essere trascurata in un programma innovativo dei sistemi di controllo.

Alcune esigenze di cui si sono rese già interpreti le Sezioni riunite della Corte attendono, ancora, di trovare soluzione normativa.

Occorre in primo luogo che siano definite le forme di contribuzione ordinaria sicché il controllo sugli enti che ne fruiscono possa essere esercitato tutte le volte che esse ricorrano, senza che siano necessari preliminari valutazioni o accertamenti rimessi alla discrezionalità dell'Esecutivo.

Occorre, inoltre, che si prenda atto della ormai dimostrata insufficienza del controllo cartolare previsto dalla normativa in vigore per il maggior numero di enti e si preveda quindi la generalizzazione del sistema del controllo concomitante, da esercitarsi nella fase istruttoria e con poteri ben penetranti da un magistrato nominato presso ciascun ente.

Ovviamente, nel delineato contesto di riassetto normativo sarà anche opportuna una adeguata disciplina della composizione e del funzionamento della apposita Sezione che l'art. 9 della legge n. 259 del 1958 si limitò ad istituire e che attende da tempo di vedere consacrate legislativamente le procedure con le quali ha fino ad oggi saputo superare notevoli difficoltà per rendere la propria attività di verifica più proficua e più spedita.

Nutro speranza che anche in questo campo le proposte di riforme prospettate da questa Corte possano trovare utile collocazione in uno dei disegni di legge all'esame del Parlamento; del resto, poi, dianzi l'on.le Presidente del Consiglio ce ne ha dato ampio affidamento.

\*\*\*

I risultati del controllo eseguito sia sulla gestione dello Stato che su quella degli enti sovvenzionati vanno dalla Corte riferiti direttamente al Parlamento in attuazione dell'art. 100 della Costituzione.

E' intuitivo che a tale funzione una meditata riforma del sistema di controllo potrà consentire un arricchimento di contenuti ed una migliore articolazione con significative ed obiettive notazioni sui difetti di efficienza e sui comportamenti omissivi dell'organizzazione amministrativa, sul grado di economicità o meno dei settori di attività indagate, sugli aspetti che ne propongono una riconsiderazione in termini di rapporto tra benefici derivatine e loro costi.

A questo proposito mi corre l'obbligo di aggiungere che per accrescere l'utilità di tali referti è mio intento porre allo studio la possibilità di accompagnare ad essi, compendi, sintesi o stralci per materie, tali da fornire una pronta identificazione dei temi di interesse a quanti dovranno consultarli per dovere del loro ufficio o a quanti altri volessero averne conoscenza in un quadro di pubblicità consentibile anche al di fuori delle amministrazioni interessate. Per l'efficienza concreta di questa funzione di referto la Corte appresta e appresterà ogni impegno e l'affida alla sensibilità ed all'apprezzamento dei naturali destinatari dei singoli atti di referto.

Nel rigore di una politica di spesa pubblica questi atti possono fornire al Parlamento, ad esempio, in sede di approvazione di provvedimenti di spesa di finanza derivata (assegnazioni di fondi ad Enti e Regioni), dati di giudizio dei quali - in sede di autoregolazione dell'attività - potrebbe tornar utile la previsione di un puntuale esame.

L'adempimento della funzione di referto al Parlamento è momento ultimo del controllo, ne utilizza le risultanze, le arricchisce di notazioni, nonché di proposte per il perfezionamento della legge e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro. Essa quindi suppone un controllo già svolto e in essa non consiste quindi e non può consistere l'attività di controllo.

Questa si pone in un suo ambito, affidata dalla Costituzione ad un Istituto che è stato qualificato ausiliario. La posizione di ausiliarità - che pur tanto ha fatto meditare studiosi insigni - nella realtà delle istituzioni si caratterizza per il fatto che essa non riguarda la funzione esercitata dall'organo di controllo, ma attiene all'idoneità dei risultati scaturenti dal suo esercizio ad apprestare ausilio per lo svolgimento di funzioni proprie di altri organi dello Stato.

Ausiliare del Parlamento la Corte nel riferire allo stesso, come anzi detto; ausiliare del Governo perché l'effetto della contrapposizione dialettica che con questo si instaura nell'attività del controllo ausilia quello che è già compito proprio dell'Esecutivo: attuare le

leggi prestandovi osservanza, assicurare nell'azione amministrativa l'imparzialità e il buon andamento.

\*\*\*

I richiami alla funzione di referto ed ai provvedimenti di spesa di finanza derivata offrono ingresso a trattare di un problema di ampia portata quale è appunto quello dell'attuale sistema di controllo sugli atti delle Regioni a statuto ordinario.

Soltanto parziali e quindi in definitiva scarsamente significativi, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, risulteranno i dati e le valutazioni che può offrire la Corte al Parlamento, se alla riforma del controllo nell'ambito dello Stato non si accompagnasse una coerente e parallela riconsiderazione del sistema dei controlli sull'azione amministrativa di spesa delle Regioni.

Non v'è dubbio che con l'attuale sistema risulta limitata la possibilità di fornire un quadro globale, ragionato ed imparziale della finanza e della gestione delle Regioni, che assume, come è ben noto, dimensioni sempre più rilevanti. Né può negarsi che imperfetto risulta il collegamento, importantissimo, della finanza statale con quella dell'intero settore pubblico nel quale, a norma dell'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono esplicitamente ricomprese le Regioni.

In siffatta situazione la Corte ha colto con soddisfazione l'intendimento espresso dal Signor Presidente del Consiglio in sede di presentazione dell'attuale Governo alle Camere di assoggettare anche le Regioni a statuto ordinario al controllo della Corte, mediante l'istituzione di apposite Sezioni speciali decentrate.

Così il controllo verrebbe separato dai compiti di coordinamento assegnati dall'art. 124 della Costituzione al Commissario del Governo, impegnato in questa delicata funzione di amministrazione in posizione sovraordinata.

Del resto, una soluzione del genere è in perfetta linea con l'auspicata *reductio ad unitatem* del sistema dei controlli, che ha formato oggetto (almeno sul piano dei principi) di recenti mozioni votate in assise internazionali dall'Organizzazione che riunisce le istituzioni superiori di controllo esterno di oltre 100 Stati membri dell'O.N.U. (INTOSAI), Organizzazione che in tempi recenti ha riservato all'Italia - e lo ricordo con compiacimento - l'alto onore di far parte per un sessennio del ristretto Comitato di Governo che la regge.

Accanto al controllo - nel quadro delle garanzie obiettive che devono prestare presidio alle gestioni pubbliche - si colloca la giurisdizione contabile.

Tale giurisdizione, in forza all'art. 103 della Costituzione la cui efficacia precettiva non è più discutibile, si è da tempo caratterizzata per una competenza generale in materia di contabilità pubblica che ricomprende pure il settore regionale e quello degli enti pubblici istituzionali. Prioritaria si rende, pertanto, l'istituzione di Sezioni giurisdizionali su base regionale. Unanimi gli auspici ed i riconoscimenti da parte del Governo e di varie forze politiche nel corso di passate Legislature, onde è da confidare - anche oggi lo ha ripetuto l'on.le Presidente del Consiglio - che l'iniziativa legislativa in tali sensi presa dal Governo, sia pure congiuntamente con la riforma del controllo, soddisfi questa esigenza entro un breve lasso di tempo.

All'apprestamento che così potrà attuarsi degli strumenti organizzativi per l'esercizio della giurisdizione in sede decentrata, è utile si accompagnino quelle innovazioni procedurali intese a consentire per i giudizi di conto e di responsabilità una più rapida definizione.

Per quanto attiene al giudizio di conto potrà risultare funzionale l'aumento dei limiti di somma del procedimento monitorio e una nuova disciplina dell'estinzione del giudizio allorché sia trascorso un congruo termine dall'avvenuta presentazione del conto.

Non appare invece accelerazione delle procedure ogni innovazione che voglia trasferire la definizione del rapporto contabile dalla sede giurisdizionale a quella amministrativa.

La regola che al giudice sia riservato il potere di rilevare irregolarità del conto, ancorché accettato dall'interessato, è norma di diritto comune ogni qualvolta nell'attività di gestione incida un interesse pubblico e sarebbe, invero, anomalo derogarvi nei riguardi dei contabili pubblici dipendenti.

Anche per i giudizi di responsabilità, innovazioni opportune sono consigliate dall'esperienza, come quella relativa all'integrazione dei poteri già spettanti al Pubblico Ministero, di avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, di tutti gli uffici ispettivi costituiti presso le pubbliche Amministrazioni, alla generalizzazione dell'obbligo di denuncia al Procuratore Generale, al riscontro collegiale della proposta di archiviazione degli atti formulata dallo stesso Procuratore Generale, salvo che per le fattispecie di particolare tenuità per intuitivo risparmio di tempi e di costi.

Peraltro le funzioni giurisdizionali della Corte non si esauriscono nei giudizi di conto e di responsabilità, giacché meritevole di attenta considerazione è anche la situazione della giurisdizione contenziosa in materia di pensioni civili, militari e di guerra.



E' un settore questo di delicata attività che di tanto in tanto forma oggetto di considerazioni che non tengono compiuto conto di tutti i dati.

Va ricordato che nel dopoguerra le controversie definite nel settore ascendono all'imponente numero di circa 600.000 unità, anche se continua a sussistere nel campo pensionistico un consistente arretrato del quale si sente da tutti ripetere l'auspicio della più sollecita eliminazione.

Questo auspicio, però, viene spesso a scontrarsi con le esigenze di una attività istruttoria particolarmente difficoltosa e necessariamente lunga in quanto ha per oggetto l'accertamento di eventi remoti nel tempo o la ricostruzione di altrettanto remote vicende di cui spesso manca la documentazione ufficiale talché, proprio per tali motivi, i provvedimenti impugnati sono stati emessi senza i dovuti approfondimenti.

V'è poi da aggiungere che la disponibilità degli organi ufficiali di consulenza sanitaria, ancorché migliorata in seguito a recenti provvedimenti legislativi, resta pur sempre limitata di fronte alle esigenze di un contenzioso nel quale al numero delle controversie annualmente definite fa riscontro nello stesso periodo un consistente afflusso di nuovi ricorsi.

Un fenomeno di tal genere è effetto di una legislazione improntata al maggior favore per gli aventi diritto, specie in punto di termini di decadenza per la richiesta di benefici.

Questa è una scelta fatta dal Parlamento e della quale siamo rispettosi perché riconoscere i diritti dei cittadini è innanzi tutto presidio di libertà; ma essa richiede, però, un congiunto aggiornamento legislativo nel campo della giurisdizione, da ricercare nella semplificazione delle procedure attraverso una serie di misure razionalizzatrici.

La più importante di queste misure risiede nella concentrazione dell'attività istruttoria in capo al magistrato del Collegio al quale la controversia viene assegnata all'atto della proposizione del ricorso.

Le Sezioni Riunite di questa Corte hanno più volte espresso il loro apprezzamento per una riforma di tal fatta e nei loro pareri in ordine a disegni o proposte di legge, approntati in sede governativa o parlamentare nella soggetta materia, hanno ripetutamente affermato il carattere di urgenza che tali innovazioni presentano.

Confido perciò che il disegno di legge n. 1427 di iniziativa governativa, attualmente all'esame della Camera dei Deputati, primieramente rivolto alla soluzione dell'anzidetto problema, sia esaminato ed approvato in termini di tempo i più ristretti possibili.

Questo fugace richiamo al disegno di legge n. 1427 sarebbe incompleto, peraltro, se io non assolvessi il dovere di integrarlo col ricordare anche la nuova normativa, dal Governo promossa ed al Parlamento sottoposta, al fine di rafforzare le garanzie di indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti.

Tale indipendenza può solo concorrere all'esercizio più perfetto ed efficiente delle funzioni demandate alla Corte e giammai potrà risolversi in pregiudizio dell'adempimento del dovere giacché è certo – come già fu affermato in quest'aula e il Presidente Carbone lo ricorderà – che indipendenti noi siamo per il dovere, non dal dovere.

Quanto poi ai restanti contenuti, degna di nota è la sollecitudine che l'iniziativa legislativa del Governo riserva al personale amministrativo del quale mi è gradito in questa sede sottolineare la dedizione e l'impegno che ne caratterizzano la preziosa attività di cooperazione con la Magistratura della Corte.

Cooperazione nella quale il rapporto tra le due componenti "personale di Magistratura – personale Amministrativo" è teso ad esaltare le migliori qualità di ciascuna di esse nel senso che l'una concorre ad incrementare quelle dell'altra ed a rendere più fruttuoso l'effetto dell'impegno comune.

Basti pensare alla positiva accoglienza che anche di recente hanno avuto le iniziative attuate o in corso di elaborazione per l'aggiornamento ed il perfezionamento del personale ai fini dell'approfondimento di quei temi il cui chiarimento si risolve in una migliore operatività.

\*\*\*

In questo spirito – che a me sembra animi tutti coloro che appartengono alla grande comunità della Corte – io mi sento autorizzato a concludere il mio discorso con l'affermazione che la società nazionale e lo Stato che di essa è l'espressione concreta, possono essere ben sicuri che questo Istituto rimane fedele alla sua missione, pur nelle prudenti e vigili mutazioni, suggerite dalla realtà presente.

Voglia, Signor Presidente – Lei che con alta dignità, con somma fiducia e con altrettanto consenso impersona l'unità del Popolo italiano – questo mio, questo nostro affidamento raccogliere come uno dei segni della vitalità anche morale del nostro Paese e come voto beneaugurante delle Sue fortune future.