

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Eduardo GRECO

31 marzo 1971

Signor Presidente della Repubblica,

Le è grata la Corte tutta - e questo sentimento anche mio personale voglio primieramente esprimere - per la Sua presenza che esalta questa adunanza.

Le grazie più vive a S. Eminenza Rev.ma il Cardinale Angelo Dell'Acqua, Vicario di Sua Santità, ai Signori Rappresentanti delle Camere, al Signor Presidente Giovanni Gronchi, al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, al Signor Presidente ed ai Signori Giudici della Corte Costituzionale, al Signor Segretario Generale dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo, agli eminenti uomini politici, agli insigni rappresentanti delle Supreme Magistrature, dell'Avvocatura Generale dello Stato, delle Forze Armate, della Pubblica Amministrazione, dei Corpi accademici, degli ordini forensi, alle illustri personalità intervenute e a quanti altri, che mi scuso di non poter singolarmente nominare, hanno voluto con la loro partecipazione a questa cerimonia rendere omaggio alla Corte.

Un ringraziamento ed un saluto particolari sente il mio animo di rivolgere a Ferdinando Carbone, e non è soltanto per ricordare il profondo ingegno e l'esemplare dignità con la quale ha per più di tre lustri retto l'Istituto, ma anche perché sempre vivo e toccante rimane, in noi, il ricordo della consuetudine di lavoro che per tanti anni ci ha tenuti vicini.

Questi stessi sentimenti mi animano nel salutare e ringraziare Raffaele Rossano, del quale quest'aula ricorda ancora le ferme e meditate parole pronunziate nell'insediarsi nella carica di Presidente e che ci hanno indicato obiettivi da perseguire e principi ai quali essere fedeli.

Ai colleghi e al personale tutto della Corte – qui presente o in ascolto – vanno, poi, i miei grati sentimenti e pensieri per la solidarietà, la dedizione e l'affetto che mi hanno manifestato.

Le parole che il Signor Presidente del Consiglio si è compiaciuto pronunciare – a parte i benevoli apprezzamenti per la mia persona – costituiscono nuova testimonianza e conferma della sensibilità del Governo per le esigenze dell'Istituto, sensibilità già dimostrata, con l'aver dato il Presidente alla Corte con sollecita deliberazione ed aver orientato la scelta tra i magistrati – non conta certo la mia persona – seguendo ancora un principio già ritenuto saggio ed opportuno.

La mia ferma volontà di attendere, con senso di responsabilità all'ufficio conferitomi non giunge a soffocare l'emozione, chiamato come sono al vertice di un Istituto – che da trentasette anni servo, dopo altri undici di varie esperienze di amministrazione pubblica – del quale vivamente sento la dignitosa e insigne tradizione (ammonitrice), tradizione che non è statica immutabilità, bensì continuità ideale di principi sui quali si fonda il nostro ordinamento.

Si pensi, poi, quanto maggiore debba essere questo mio sentimento poiché dalla sorte mi è stato concesso – come è del resto nei voti che da tante parti vengono formulati e come mi sembra richiesto dalla realtà delle cose – di avviare a compimento concrete proposte di riforma dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.

La Corte è ben consapevole della nuova struttura che, in attuazione dei precetti costituzionali, va assumendo la Repubblica Italiana e dei nuovi strumenti che sono proposti o vengono apprestati per l'azione amministrativa. Giudicando, infatti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, l'attività dell'Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici; valutando globalmente i risultati delle gestioni pubbliche nelle sue relazioni al Parlamento ed ai Consigli regionali, non poteva non avvertire l'esigenza di riordinamento della Pubblica Amministrazione, e non ha mancato anch'essa di formulare, nelle relazioni stesse, le proposte di modifica all'ordinamento vigente.

Fra i molti provvedimenti legislativi da tempo auspicati, vorrei sottolineare in particolar modo quelli concernenti il riordinamento e l'aggiornamento delle norme di contabilità di Stato e la disciplina generale dell'azione amministrativa.

Da quest'ultimo provvedimento si attendono le direttive e i criteri orientativi del processo di ammodernamento dell'apparato amministrativo; e la Corte non può non caldeggiare ed auspicare che la legge stessa abbia a vedere, al più presto e finalmente la luce; ed è pronta a mettere a disposizione del Parlamento e del Governo l'ausilio delle sue antiche e nuove esperienze, avvertita com'è della rispondenza al principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione, delle misure di riduzione dei tempi tecnici dell'azione amministrativa.

Anche per la redazione di un nuovo testo di legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, la Corte tutta, che, per sua naturale competenza, ha al proposito particolare vocazione e sensibilità, non potrà non sentirsi cointeressata e non mostrarsi attivamente presente ai fini della migliore strutturazione di quelle norme.

Queste stesse conoscenze della Corte e le sue antiche e nuove esperienze, alle quali tutte mi son prima riferito, han dato occasione, non soltanto di operare la verifica funzionale dei congegni e delle procedure di cui si serve la Pubblica Amministrazione, ma di valutare altresì l'adeguatezza, sul piano sostanziale e su quello dei procedimenti, dell'attuale sistema dei controlli.

Avviati da Ferdinando Carbone gli studi necessari, che ulteriore incremento hanno avuto da Raffaele Rossano, questi studi sono ormai maturi per tradursi ben presto in un complesso normativo che potrà, attraverso idonei canali, essere affidato alla valutazione del Parlamento e del Governo.

Il controllo della Corte, con i connotati che vanno ancora una volta riaffermati, controllo esterno, pubblico e indipendente, può adattarsi alla varietà delle gestioni pubbliche; può abbandonare schemi tradizionali ed assumere dei nuovi, sempre però che non perda questi

suoi connotati che soli possono consentire alla Corte di perseguire le finalità che la Costituzione le assegna.

Così nell'ambito del margine di scelta che l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione lascia libero al legislatore, da un lato non va trascurata l'esigenza di un'adeguata valutazione della formula "atti del Governo" per ricomprendervi quelli che le nuove strutture sempre più renderanno propri dell'Amministrazione dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento. Dall'altro, giova ricordare che i rapporti tra controllo preventivo e successivo possono costituire materia di contemperamento, sempre che l'uno o l'altro confluiscono a rendere, in complesso, più efficiente il controllo. Né va trascurata la prospettiva che vede il sindacato della Corte riferirsi anche all'attività amministrativa nel suo complesso, cioè ai fenomeni globali e complessivi di gestione.

Non vorrei oltre indugiare su queste indicazioni che non possono che investire una problematica alla quale – come vertice dell'Istituto – posso solo limitarmi a far riferimento, perché l'avviso della Corte spetta sempre ai suoi competenti organi collegiali, dei quali richiederò, con la dovuta sollecitudine, la pronunzia.

Non posso però non accennare anche all'altra problematica relativa al controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, che già la Corte ha puntualizzato nelle sue relazioni al Parlamento.

Le norme della legge del 1958 si sono venute arricchendo, nel concreto esercizio della funzione del controllo, di articolazioni procedurali che rimangono al livello, potrei dire di prassi, ancorché rispondenti a generali principi, quali – ad esempio – quello della necessaria audizione degli enti e dei Ministeri vigilanti sulle questioni da definire.

L'esperienza ha anche consentito di rilevare come il controllo meramente documentale, previsto nei confronti di enti di tanta importanza, non solo si sia dimostrato, in sede di pratica applicazione, inadeguato, non potendo la Corte seguire da vicino lo svolgimento delle gestioni, ma abbia reso più laboriose le necessarie istruttorie, ritardando nel complesso le relazioni al Parlamento.

Non è da trascurare, infine, in questo ampio quadro relativo al controllo, un nuovo auspicio a che Parlamento e Governo avvertano l'esigenza di un riesame del problema del controllo sugli atti delle Regioni. E ciò per garantire che l'esercizio del controllo venga svolto da un organo neutrale, a tutela dell'ordinamento; che delle risultanze del controllo stesso sia, con obiettivi criteri, data contezza ai Consigli regionali ed al Parlamento, per valutare gli uni il modo concreto con il quale gli amministratori si siano comportati nella loro gestione e perché il Parlamento acquisisca dati e giudizi ai fini dell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento della finanza pubblica.

Nella tematica relativa alla struttura ed al funzionamento della Corte dei conti, non di minor rilievo sono i problemi che attengono alla sua attività giurisdizionale.

In primo luogo, la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e le pronunce della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione ne hanno ormai confermato la dimensione nel nostro ordinamento, esteso, com'è, a tutta la pubblica finanza.

L'istituzione delle Sezioni regionali, prevista da un disegno di legge di iniziativa governativa, che mi auguro possa ormai rapidamente divenire legge dello Stato, potrà dar avvio al necessario processo di razionalizzazione con il decentramento dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ma trattasi, come dicevo, di un avvio, in quanto le norme di procedura per i giudizi di conto e di responsabilità richiedono una attenta revisione per consentire ai processi - nel pieno rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa - una rapida definizione.

Naturalmente il mio dire non può non toccare anche un doloroso problema che costantemente richiama l'attenzione di tutti, e cioè la notevole pendenza di ricorsi in materia di pensioni di guerra ed, ancora, ordinarie, civili e militari, determinata - prima ancora che da imperfezioni o carenze delle procedure - dall'alto livello di litigiosità proprio del settore.

Ciò nonostante, appaiono opportune e necessarie modifiche alle procedure, e le Sezioni riunite della Corte hanno già espresso vari pareri il loro avviso e, da ultimo, alla fine del

1969, hanno additato soluzioni per quanto attiene non soltanto alle procedure, ma anche al procedimento amministrativo, pur abbisognevole di un riesame, nuovamente prospettando come con l'intervenuto trasferimento delle attribuzioni amministrative dal centro alla periferia, ed ancor più questo ampliando, si potrebbe attuare anche nella materia - una volta istituite le Sezioni regionali - un decentramento delle funzioni giurisdizionali.

Per tutti i settori della giurisdizione sono in avanzata fase, presso la Corte, gli studi per predisporre schemi di nuove norme per le iniziative che nelle competenti sedi potranno essere assunte.

Vorrei, però, riferendomi a tutta questa tematica di riforme, rappresentare che ben consapevole è l'istituto che mediate riflessioni sono necessarie ove si vogliano innovazioni, ma che si conformino ai principi del nostro ordinamento.

Né va trascurata l'importanza dei fatti organizzativi interni nella soluzione dei problemi.

Ed, in riferimento a quest'ultimo aspetto, vorrei accennare all'attento studio che la Corte ha da anni dedicato ai sistemi di rilevazione ed elaborazioni elettronici.

Inaugurandosi lo scorso anno il centro elettronico della Corte dei conti ebbi ad esporre gli innegabili positivi effetti che l'ausilio della meccanizzazione poteva apportare.

Ripeto ora che non mancheranno le iniziative per una migliore utilizzazione delle apparecchiature predisposte e, su piano generale, per assicurare una maggiore funzionalità degli uffici della Corte, anche con più accorto impiego ed equidistribuzione del personale in relazione alle sue capacità ed attitudini, migliorate da corsi addestrativi e di perfezionamento; ciò non disgiunto dall'attivazione di provvidenze sanitarie ed assistenziali, nell'ambito delle quali mi auguro possano presto annoverarsi le prestazioni offerte dall'istituendo asilo-nido, utile, edificante ed inderogabile conquista della moderna civiltà del lavoro.

Ben conscio, sono, difatti, della importanza che, nell'economia dell'Istituto, assume l'apporto del personale non di magistratura, e sono, pertanto, convinto dell'attenta

considerazione che meritano, anche nell'interesse proprio della Corte, i provvedimenti intesi a valorizzare, sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo, il disimpegno di funzioni esigenti vivo senso di responsabilità, competenza e notevole grado di specializzazione professionale, da parte di questo personale che, sussidiando l'opera dei magistrati, lavora con capacità ed impegno.

Tali provvedimenti legislativi, ancorché ispirati alla giusta esigenza di promuovere riconoscimenti - determinandone anche le funzioni - nei confronti di personale provvisto di una fisionomia propria, non riscontrabile in altri settori del pubblico impiego, non possono, tuttavia, non inserirsi nel naturale ed intervenuto fenomeno di espansione delle funzioni della Corte, richiedente, tra l'altro, un'adeguata revisione dei quadri.

Ed occorre, ora, che io torni brevemente al tema delle modifiche della legislazione vigente, nelle competenti sedi si vanno approntando.

Ho prima accennato come la Corte, nella relazione al Parlamento che accompagna la decisione sul rendiconto generale dello Stato, può formulare indicazioni su variazioni o riforme di leggi e regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico danaro; e aggiungo che è previsto debba essere sentita riguardo a tutti i provvedimenti legislativi che comunque concernono l'ordinamento e le funzioni dell'Istituto.

E' da auspicare un ulteriore incremento dell'esercizio delle prerogative in discorso, tenuto presente che alle stesse si accompagna altro potere di iniziativa, quello cioè del Capo dell'Istituto di sentire le Sezioni Riunite ogni volta lo ritenga opportuno e pertanto senza limite alcuno a siffatta facoltà.

Il rapido e necessariamente sommario giro d'orizzonte compiuto in ordine alla vasta e delicata problematica cui è oggi direttamente interessato il nostro Istituto, sarebbe gravemente manchevole se non accennassi ad altra indeclinabile esigenza, il cui soddisfacimento si rende sempre più indilazionabile.

Intendo riferirmi al meditato ed organico adeguamento, ai precetti costituzionali, dello statuto della nostra magistratura. Ove si rifletta che lo stato giuridico dei magistrati della

Corte è, in sostanza, tuttora regolato da norme che in parte risalgono al 1862 ed in parte al 1933, ambientato, cioè, in assetti costituzionali ben diversi dall'attuale, manifesta si fa la necessità di una legge organica che appresti le novelle garanzie, disciplinando alla luce di esse i principali provvedimenti, quali le nomine, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni. Garanzie le quali rafforzino quella indipendenza che già il concreto agire dell'Istituto soggetto alla legge assicura, così realizzando il più efficiente esercizio delle sue funzioni. E tra queste la peculiare funzione del controllo, che la Corte è chiamata ad assolvere sotto il segno della "neutralità" al di sopra, cioè, dei concreti interessi della Pubblica Amministrazione e del cittadino, a garanzia obiettiva del rispetto della legge ed in una posizione di "equidistanza" sia dal Governo che dal Parlamento. Equidistanza che non sta certo a significare estraneità, ponendosi anzi la Corte siccome "ausiliaria" dell'uno e dell'altro. Ausiliarità che postula, men che subordinazione o sottordinazione, assoluta indipendenza nelle strutture e nello stesso funzionamento, sì che il "risultato", il prodotto dell'eseguito controllo che Governo e Parlamento nei rispettivi ambiti utilizzano per il perseguimento dei loro primari compiti, sia assolutamente genuino, immune cioè, anche dal semplice dubbio di una strumentalizzazione a favore dell'uno o dell'altro. Ed è siffatto connotato di "ausiliarità" che caratterizza la preordinazione dell'attività della Corte, nell'architettura costituzionale, ad indispensabile supporto della dialettica tra Parlamento e Governo, in cui quotidianamente si attua lo "Stato di diritto".

In questa prospettiva mi son consentito di auspicare che la Corte possa arrecare un più ampio e sostanziale contributo anche alla realizzazione di altra primaria esigenza: quella di armonizzare con i precetti della Costituzione l'ordinamento, alla cui formazione ha concorso e concorre una congerie di leggi, che ben possono dirsi stratificate in un arco di tempo ultra secolare.

Al sindacato sulla conformità alla Costituzione di tali leggi, presiede, si degnamente, un Organo di altissimo rilievo, quale la Corte Costituzionale. La sua pronuncia è condizionata alla rimessione delle questioni ad opera di fonti ben qualificate (e tra queste la Corte dei conti nelle sue sedi giurisdizionali).

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che è preminente il pubblico interesse alla certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) e all'osservanza della

Costituzione, e che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale occorre che ad essa pervengano. Ed invero l'applicazione soltanto di questi principi può rendere meno disagiata l'arduo compito del giudice costituzionale di verificare nella sua globalità, attraverso la serie delle pronunce, la conformità del vigente ordinamento ai principi costituzionali. E poiché vi sono norme, quali ad esempio quelle afferenti alla pubblica spesa, che a differenza di altre, più raramente emergono sotto tale riguardo nell'ambito giurisdizionale, è a domandarsi se non possa considerarsi filtro idoneo anche l'organo di controllo, che, investito di un sindacato generale di legittimità sugli atti della Pubblica Amministrazione, è chiamato a far di tali norme quotidiana applicazione, e dunque a saggiarne e sperimentarne, meglio di ogni altro giudice, la loro validità costituzionale.

Lo sguardo di chi osservi il mutar di strutture e di ordinamenti non può arrestarsi ormai alla Comunità Nazionale, sempre più attuale divenendo una visione soprannazionale di tanti problemi condizionati dall'attività e dalle scelte degli organismi comunitari ed internazionali.

Risponde, a mio avviso, ad obiettive esigenze, il dare estensione ed impulso alla presenza della Corte in seno agli organi di controllo operanti presso le varie Comunità Internazionali.

A muovere la Corte in questa direzione sono la condizione qualificante, di Stato membro delle varie comunità d'Italia; le responsabilità e gli oneri che le derivano dalla contribuzione ai fondi comuni; la particolare sensibilità e conoscenza della Corte della problematica del controllo, che, per i modi con cui nella specie si articola, si inquadra in una delle sue forme tradizionali.

Il mio dire volge al termine affermando che la Corte, specie in questo momento storico, caratterizzato da profondi mutamenti e da inarrestabili impulsi innovativi, e ben sensibile alle esigenze di aggiornamento di leggi e procedimenti, vuol e sa di costituire un centro di riferimento e raccordo nel processo di ammodernamento e sviluppo dei nostri ordinamenti e delle nostre istituzioni, quale valido ed insostituibile strumento di difesa della legalità, che è presidio di buona amministrazione e di tutela dei diritti del cittadino; premessa della migliore convivenza civile; garanzia di progresso sociale.

La dedizione mia e di tutti i componenti l'Istituto nell'esercizio delle funzioni è riprova del non formale ma operoso ossequio alla continuità ideale dei principi su cui si fonda il nostro ordinamento.

Ed è questa dedizione che mi onoro confermare a Lei, Signor Presidente, che, rivestendo la Suprema Magistratura della Repubblica, con le Sue altissime virtù civiche si degnamente ne impersona l'indeclinabile unità.