

Discorso di insediamento pronunciato dal
Presidente Ferdinando Carbone
8 aprile 1954

Signor Presidente della Repubblica,

sono certo di interpretare il sentimento unanime della Corte nel renderLe le grazie più fervide per aver voluto onorare di Sua presenza questa adunanza.

Con Lei ringrazio il Signor Presidente Enrico de Nicola, i Signori Presidenti delle due Camere del Parlamento e il Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, in ispecie dell'apprezzamento e dell'auspicio che egli si è compiaciuto di formulare per la opera della Corte dei conti non men che delle parole tanto lusinghiere che ha avuto la benevolenza di rivolgermi, parole che, insieme col mio senso di responsabilità, fortificano la mia volontà di attendere, col massimo impegno, all'ufficio che m'è stato conferito con un atto di fiducia del quale - se pur immensa è e rimarrà in me l'amarezza di un quanto altro mai doloroso distacco - non posso non essere sommamente onorato e riconoscente.

Ringrazio, inoltre, gli eminenti uomini politici, gli insigni rappresentanti delle supreme Magistrature nonché il Signor Avvocato Generale dello Stato e, insieme con lui, i rappresentanti degli Ordini Forensi, anche per i sentimenti che hanno avuto la grande amabilità di esprimermi ravvivando in me il sempre toccante ricordo della ventennale comune consuetudine di lavoro.

Ringrazio, infine, di vero cuore, i colleghi, il personale tutto della Corte dei conti - qui presente o dovunque in ascolto - e quanti altri, col loro intervento a questa cerimonia hanno inteso rendere onore all'Istituto e confortarmi con la loro solidarietà in un'ora come questa d'intenso turbamento per il mio spirito.

Sempre, infatti, le grandi istituzioni dello Stato - coeve alla sua stessa nascita e ricollegate alle altre più antiche, da cui traggono il proprio titolo originario, se pur mutate siano le loro strutture nella evoluzione del diritto - esprimono il fascino di una continuità ideale e suscitano, perciò, una emozione in chi ad esse si accosta, in pensosa meditazione, per

intenderne le molteplici funzioni: che ne giustificano, appunto, la lunghissima e mai interrotta esistenza.

Più intensa e patetica, poi, questa emozione investe l'animo di chi è chiamato ad inserirsi in quelle istituzioni e ad assumerne la responsabilità del reggimento.

Impari è allora la parola a rendere questa somma di emozioni: e meglio varrebbe la raccolta austerità del silenzio, quando parlano da sole le memorie nella loro concretezza storica.

Ma la tradizione esige che si ricordino queste ore della vita dello Stato, che ne attestano la continuità e ne segnano il progresso incessante: questa grande forza - la tradizione - che sempre accompagna lo svolgimento della vita delle istituzioni, che giunge financo a riempire i vuoti lasciati dalla legge scritta, che crea quel tessuto di forme e di riti, entro il quale la norma scritta si atteggia, si muove e, a volte, si identifica e si riconosce, di guisa che, anche quando la norma si spegne o è fievole, la forma rituale sopravvive e consente il riformarsi di una nuova essenza giuridica vitale, che alla prima si sostituisce, ma nello stesso ambito, nella stessa struttura.

E' alla tradizione - qui insigne - perciò, mi inchino, intendendo già, con questo, inserirmi - in umiltà di spirito - nel solco di essa; e poiché questo è atto di vita e di fede nella continuità avvenire - e non solo raccolta rievocazione di un passato glorioso - posso trarne legittimo motivo di conforto per l'opera futura non men che alto auspicio per la istituzione che sono chiamato a presiedere.

E che così sia, testimonia la presenza in questa Aula delle Supreme gerarchie dello Stato qui richiamate da quel senso di unità organica che lega i Poteri e determina lo Stato di diritto: questa faticosa costruzione onde lo Stato sopravvive nel corso delle generazioni, nel fluire degli eventi storici, nel mutamento dei regimi politici, disancorato da personali fortune, spersonalizzato in una entità giuridica ideale, che non scompare nemmeno quando taluno dei suoi elementi costitutivi sia ridotto o limitato o addirittura soppresso.

Ho detto tradizione insigne, intendendo assumere questo termine in tutta la sua pienezza espressiva: insigne per due motivi, infatti.

Primo: per la dignità, la serietà, la coscienza civile e giuridica, con cui la Suprema Magistratura di controllo ha adempiuto, nel corso della sua storia quasi secolare, alle sue complesse funzioni; del che è unanime il riconoscimento, non solo nelle eloquenti testimonianze dei massimi autori della dottrina costituzionale ed amministrativa,

stabilmente acquisite al diritto pubblico moderno, ma anche, e più, nel rispetto della Nazione, che intende come qui la funzione sia giustificata dalla intramontabile esigenza della giustizia e delle pubbliche guarentigie.

Doveroso mi è, pertanto, rivolgere il pensiero a tutti coloro che mi hanno preceduto, dal lontano 1862, nell'ufficio che oggi assumo: e, per tutti, all'ultimo di essi, al Presidente Augusto Ortona, da qualche mese appena scomparso e sottratto alla nuova altissima carica, di cui la unanime designazione della Corte lo aveva pure investito, a riconoscimento effettivo dei suoi meriti eminenti di Magistrato che, assunto il reggimento della Corte in un'ora assai delicata e difficile della vita della Nazione, ne seppe mantenere alto il prestigio ed adeguare rapidamente le funzioni - in esecuzione dei vari precetti legislativi - alle mutate esigenze dell'ordinamento statale: da quelle scaturenti dal decentramento funzionale di talune Amministrazioni a quelle determinate dalla instaurazione di nuove entità amministrative, quali le Regioni. In adempimento della norma costituzionale, Augusto Ortona elaborò, inoltre, quelle cospicue relazioni alle Camere che, recepite negli atti parlamentari, sono documenti di sommo interesse finanziario, giuridico ed amministrativo, interesse che non si esaurisce nella sfera della elaborazione dottrina, poiché offre anche, al Parlamento ed alla stessa Amministrazione, i più utili elementi di rilievo sul funzionamento di essenziali organi statuali.

Né posso, nel rendere omaggio a Lui, dissimulare la mia intima commozione, ché nella lunga comune consuetudine di lavoro, all'Avvocatura dello Stato, ebbi la ventura di ammirare l'uomo ed il servitore del Paese nell'armonica unità della sua austera personalità spirituale.

Ho detto insigne, anche per altro motivo.

Perché, se è vero che ciascuno degli organi dello Stato ha una sua giustificazione, sia propria, sia nel quadro della struttura generale, è anche vero che, per taluno di essi, si pone una esigenza perentoria di esistenza e di presenza, in quanto elemento inseparabile dalla essenza dello Stato di diritto e che non può, quindi, esaurirsi in un momento contingente della storia dell'ordinamento statale; può atteggiarsi bensì in un modo e nell'altro ed evolvere verso forme nuove sotto l'impulso della dottrina, della legislazione, della giurisprudenza, ma non può mai mancare perché appunto attiene ad una condizione coesistente dello Stato.

Se ben si guardi, infatti, nella necessità del controllo – pubblico, esterno e indipendente – si estrinseca una fondamentale caratteristica di quello Stato moderno, cui sopra accennavo, che nasce quando il fine pubblicistico investa tutta la sua vita ed il suo patrimonio; ed il complesso dei limiti giuridici opera e si intensifica attraverso la diffusa disciplina normativa, si che ogni atto della pubblica amministrazione attinge il suo titolo dalla legge che circoscrive anche, nel momento stesso cui lo abilita, il potere discrezionale, cui la giurisprudenza, d'altro canto, costantemente segna l'ulteriore limite, sotto la specie del "pubblico interesse", cui, insomma, tutta la vita dello Stato – che perciò è Stato nella moderna concezione – e non ha più alcuna personalità e finalità privatistica – dev'essere preordinata.

E questa caratteristica coesistente del controllo, non solo ha un fondamento razionale nella struttura giuridica dello Stato, che è già molto: essa esprime anche quella garanzia istituzionale, che oggi assiste il cittadino nell'ambito dello Stato, lo qualifica quale portatore di diritti e di interessi legittimi e ne afferma la personalità appunto se ne realizza - e nella maggior misura in cui la realizza - la libertà, onde egli è partecipe della società e ne è soggetto attivo, cosciente, responsabile.

Se, infatti, la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi già assicura la prima fondamentale garanzia del cittadino di fronte allo Stato - a tal segno che oggi essa è possibile persino nei confronti del massimo atto dello Stato, la legge - non v'ha dubbio che altra e, direi, più disinteressata garanzia, è fornita al cittadino dalla certezza che gran parte degli atti di Governo e tutta la gestione finanziaria dello Stato sono sottoposte al controllo di legittimità della Corte dei conti: in questa sistematica, infatti, l'ordinamento giuridico spontaneamente tende a reagire contro la eventuale illegittimità ancor prima che essa, venendo in contatto con i destinatari dell'atto, ne provochi l'azione riparatrice in sede giurisdizionale. Anche se, quindi, la illegittimità del comportamento dell'Amministrazione non incida, per avventura, su sfere personali e patrimoniali subiettivizzate, essa va contenuta od eliminata o, in ogni caso, messa in evidenza per un interesse, permanente, generale ed astratto dello stesso ordinamento giuridico.

Questi essendo i motivi profondi, da cui la funzione della Corte attinge la sua ragione di essere e che sostanziano la nobiltà della sua tradizione, mette conto di soffermarsi a considerare come, in concreto, questa funzione si atteggi, quali ne siano le costanti

componenti e quale, infine, la linea del suo divenire nella organizzazione costituzionale dello Stato.

E' appena il caso di accennare che una sostanziale unità domina la molteplice funzione: quella giurisdizionale, quella propria di controllo, di vigilanza, di ispezione, come quella, sia pur limitatissima, consultiva, tutte ineriscono alla finalità del controllo cui l'Istituto è preordinato o, quanto meno, vi si riconnettono per la specialità della materia e, soprattutto per la diretta o indiretta incidenza sulla finanza statale, che più intensamente determina, anche da un punto di vista storico, la esigenza del controllo.

E' a tale controllo che si ricollega, infatti, la giurisdizione riservata della Corte dei conti: dal giudizio in tema di conti, resi da coloro che maneggiano denaro o valori dello Stato, a quello sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di conti e di responsabilità, dal giudizio sugli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti degli enti locali ai giudizi in materia di pensioni, in tutto o in parte a carico dello Stato o di altri enti pubblici, che costituiscono, nell'assieme, quel complesso di oneri che si indica come debito vitalizio e rappresenta una delle maggiori spese dello Stato.

Ma la giurisdizione della Corte si qualifica, specialmente, nel giudizio di responsabilità, contemplato dalla legge di contabilità generale dello Stato e dal Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti: responsabilità che investe funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario, e quelli retribuiti da Amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, nonché i direttori generali e capi di servizio, che sono tenuti alla denuncia, a' termini dell'art. 53 del Testo Unico del 1934.

Trattasi - è noto - di una responsabilità affatto speciale, che si diversifica concettualmente e giuridicamente dalla comune responsabilità civile, come da quella penale o disciplinare, poiché germina nell'ambito di uno speciale rapporto, quello di pubblico impiego, dominato da una disciplina giuridica di natura esclusivamente pubblicistica e, come tale, svolgentesi, anche in sede di tutela giurisdizionale, nella competenza di organi speciali, come tali, più e meglio, qualificati ad intendere e valutare gli aspetti, i momenti, gli atti che quel rapporto determina.

E vorrei qui riportarmi, ancora una volta, a quel concetto fondamentale di garanzia, da cui, mi sembra, non possa prescindere tutte le volte che si consideri una delle istituzioni massime dello Stato: perché credo che la responsabilità speciale, il cui giudizio è riservato

alla competenza della Corte, integri, anche essa, il sistema delle garanzie, esigendo che il funzionario agisca – non solo, ovviamente, nel rispetto della legge penale o della norma disciplinare sussidiaria a quella o affine – ma avendo costantemente cura di evitare ogni benché minimo danno allo Stato, qui considerato nel suo aspetto patrimoniale, ma tuttavia inseparabile dalla sua natura unitaria pubblica e, perciò, sottoposto ad un penetrante e vigile controllo nell'interesse della collettività.

In tali sensi orientata, la giurisprudenza finora prodotta dalla Corte lascia ben sperare anche in una più intensa e raffinata elaborazione futura di tutto il fenomeno della responsabilità amministrativa, bene all'uopo affidando lo scrupolo di indagine e l'acutezza di valutazione che nella materia approfondono quegli Uffici della Procura Generale di cui, giustamente, la Corte è orgogliosa.

Altro ramo della giurisdizione che merita un cenno particolare è quello relativo alle pensioni di guerra, che interessa – è noto – un'amplessissima categoria di cittadini e che si caratterizza essenzialmente per il suo aspetto, quanto altro mai, umano: qui, interpretando una legislazione necessariamente lata, la Corte attua spesso un giudizio di merito, in cui l'equilibrio decisorio si manifesta sotto la specie dell'apprezzamento equitativo. E gli interessati manifestano riconoscenza verso questo organo di giustizia non insensibile allo spirito informatore della legge, inteso appunto a testimoniare a quanti siano stati direttamente o indirettamente colpiti dagli eventi bellici, la solidarietà affettiva dello Stato e del civile consorzio.

Ed è per me doveroso, al proposito, segnalare col dovuto rilievo l'opera del Presidente di Sezione Prof. Elia Rossi Passavanti che – oltre al suo contributo specifico di magistrato – ha dato un impulso personale alla più efficiente organizzazione tecnica dei servizi necessari allo svolgimento della speciale giurisdizione, promuovendo, tra l'altro, la sistemazione adeguata e decorosa della sede distaccata di via Barberini ove i servizi sono disimpegnati con piena soddisfazione del pubblico, della Magistratura, del Foro.

Egli ha portato in questa sua attività anche la passione, la sensibilità e la coscienza del combattente, esaltate nella duplice insegna aurea del suo valore.

Per questo e per l'opera da lui svolta nel periodo di reggenza dell'Istituto – sempre intesa ad esaltarne il prestigio – esprimo a Lui la riconoscenza della Corte e – nel formulare i più

fervidi auguri per la sua pronta, completa guarigione - confido di poter contare sulla sua cordiale collaborazione.

E' noto, peraltro, in questo settore del contenzioso delle pensioni di guerra il grave fenomeno dell'arretrato - di cui non è indenne forse alcun organo di giustizia, specie delle massime giurisdizioni - fenomeno, certo, non imputabile a negligenza o inerzia dei collegi giudicanti e del personale in genere della Corte e della Procura Generale.

Molteplici e varie ne sono, infatti, le cause: è noto, tra l'altro, che solo nel 1950 la materia delle pensioni di guerra ha subito una rielaborazione legislativa, nell'ambito della quale ha trovato posto anche la introduzione di nuovi fatti idonei a determinare il diritto alla pensione, con conseguenti congrue riaperture di termini. Mentre non è da dubitare che continuerà a soccorrere un sempre più intenso impulso, da parte della Magistratura della Corte, per la progressiva riduzione del forte arretrato, sarà pure opportuno avvisare alla introduzione di idonei istituti processuali - non ignoti ad altri complessi rituali - che valgano a contenere il penoso fenomeno, salva, s'intende, ogni esigenza di giustizia, cui nemmeno l'economia giudiziaria deve essere anteposta.

Il quadro, appena schematizzato dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti, va completato con un breve richiamo a quella che è una sua prerogativa, posta a garanzia dell'indipendenza, della posizione storico-istituzionale dell'organo di controllo: prerogativa concretantesi nella riserva esclusiva di giurisdizione alle Sezioni Riunite per tutto il contenzioso che concerne il personale della Corte. Il privilegio attua quel principio di garantismo che permea, anche quando non messo in evidenza, tanta parte della struttura dei nostri ordinamenti pubblici: e, se, da un lato, deve indurre la Corte a considerare sempre con la massima ponderazione tutta l'attività sua amministrativa che si riconnetta al governo del proprio personale, dall'altro esige che l'organo giurisdizionale, nell'orbita del quale il rapporto controverso viene dedotto, si contenga ognora in guisa, non solo da assicurare la realizzazione della giustizia obiettiva - in che sta, poi, la giustificazione di qualsiasi organo di giurisdizione - ma anche da determinare nel personale la certezza che il privilegio si risolve in un rafforzamento delle proprie garanzie e non in una limitazione del ricorso ai mezzi di giustizia, di cui possono avvalersi tutte le altre categorie del personale statale.

Giova ora accennare all'altra attività rilevante della Corte più direttamente intesa al controllo.

Ritengo in proposito - e fervidamente mi auguro che la Magistratura della Corte conforti il mio modesto avviso - che il fenomeno del controllo al lume della rielaborazione e della rivalutazione legislativa più recente debba svilupparsi e concludersi, soddisfacendo a due essenziali esigenze: realizzare la funzione sindacatrice con la massima economia possibile consentita dagli attuali ordinamenti amministrativi e contabili dello Stato; lasciare integri i caratteri essenziali del controllo, quali risultano non solo dalla più attenta indagine dottrina, ma dalla stessa disciplina normativa che lo contempla, ivi compresa, e principalmente, quella costituzionale.

Il congegno tecnico, nel quale il controllo preventivo si atteggia, pur nella delicatezza della sua costruzione, permette, mi sembra, la soddisfazione di siffatta duplice esigenza.

Assistiti, invero, da una presunzione di legittimità che li accompagna, in stretta dipendenza della fonte da cui promanano - Governo e Pubblica Amministrazione - gli atti entrano nell'orbita del controllo già perfetti.

Dunque, già questo rilievo esclude perentoriamente, qualsiasi partecipazione della Corte all'iter formativo degli atti, dai suoi presupposti alla sua fase terminale. Bisogna mantenere inalterata questa struttura del controllo:

- perché essa non appesantisce la già complessa procedura formativa degli atti;
- perché solo in essa si realizza quel requisito esterno del controllo, che ne fa un atto autonomo, integrando una pronuncia di legittimità, che perciò, appunto, si diversifica da tutti gli altri controlli che, nell'ambito dell'amministrazione, intervengono alla formazione dell'atto;
- perché, infine, essa spiega la sussistenza, in ogni caso, della responsabilità dell'amministrazione, che permane - è noto - per espressa statuizione di legge, nonostante il visto e la registrazione della Corte.

Sempre in correlazione concettuale con questa struttura si spiega quell'altro istituto che completa il fenomeno del controllo: la registrazione con riserva.

V'ha quasi sempre una preoccupazione dell'Amministrazione nel considerare questo istituto: preoccupazione che trae al certo motivo da un lodevole apprezzamento della esigenza della legittimità dei propri atti, direi da una sensibilità scrupolosa nel non discostarsi dalle norme che dominano le sue manifestazioni; e forse ciò spiega come alla

utilizzazione dello istituto assai raramente si pervenga, giusta le risultanze ufficiali, postochè la Corte comunica al Parlamento tutte le registrazioni con riserva che le occorra di effettuare.

Ma qui desidero esporre con assoluta chiarezza il mio personale pensiero: se l'antitesi a proposito di un atto si stabilisce, tra l'Amministrazione e la Corte, in termini giuridici precisi e categorici, che un collegio di magistrati è chiamato a valutare, non è pensabile – per l'antinomia logica e funzionale che ne deriverebbe – che si addivenga ad una soluzione transattiva, sia pure sotto la formula del caso eccezionale o di specie, che lascerebbe indenne la questione di principio. E' invece, anche costituzionalmente, corretto che la Corte, rilevata la illegittimità dell'atto, lo registri con riserva; che l'Amministrazione, quindi, esegua l'atto medesimo, che non per questo è inidoneo a produrre gli effetti giuridici che gli sono propri; che il Parlamento sia edotto della registrazione effettuata perché, ove lo creda, esperisca quel suo potere ispettivo e di sindacato politico che si inserisce tra le sue prerogative: il Parlamento, dico, dinanzi al quale la responsabilità del Governo si trasforma in responsabilità di natura politica, accertabile, quindi, e valutabile solo dagli organi politici costituzionali. Laddove – è appena il caso di annotarlo – ogni diversa procedura, oltre che essere di per sé anomala, impedisce la esplicazione normale della funzione di controllo, quando essa venga a contatto di atti manifestamente illegittimi che pure l'Amministrazione voglia egualmente porre in essere, per motivi i più vari, che la obblighino a superare lo stesso requisito della legittimità, di cui essa suole essere sempre scrupolosa custode.

Del resto – non è inutile rilevarlo – questo sistema che presenta, a mio avviso, una struttura quasi perfetta e che si armonizza alla organizzazione attuale dello Stato, è adeguato anche alla posizione costituzionale degli organi che vengono tra loro in contatto: Amministrazione e Corte dei conti. Se questa deve adempiere, nell'interesse dell'ordinamento giuridico in astratto, del Parlamento, della stessa Amministrazione, al suo controllo di legittimità, anche il Governo deve essere libero di esplicare le sue funzioni, quando lo ritenga, pure al di là del limite segnato dalla legge, nella sfera di una sua responsabilità, il cui apprezzamento esula dalle funzioni della Corte. Perché, insomma, l'Amministrazione ed il Governo non sono in posizione di dipendenza soggettiva verso gli organi di controllo, come la frequente, imprecisa, espressione "Amministrazione controllata" può lasciar presumere: si tratta di posizione separata, distinta, senza interdipendenza di rapporti, e i contatti si stabiliscono

sull'atto singolo, non sulla base di una permanente soggezione gerarchica o funzionale, quale esiste tra organi dell'Amministrazione attiva.

Si intende che la salvezza di questa procedura non esclude tutti quei contatti utili e la produzione di documenti e i chiarimenti che possano rendere più agevole alla Corte e alla Amministrazione una più esatta valutazione dell'entità giuridica dell'atto e dei suoi requisiti di legittimità.

Ma stabilitosi definitivamente il dissenso, la procedura non può non avere il suo corso normale.

Nemmeno inutile mi sembra richiamare qui la esigenza – del resto sempre pienamente avvertita dalla Corte dei conti – che il controllo contabile – che è, poi, controllo di natura essenzialmente giuridica – non sia, non dirò trascurato, ma nemmeno sottovalutato: la funzione del controllo si riconnette, storicamente come già ho detto, proprio a questa esigenza originaria e direi che la determina in modo più intenso. Basti all'uopo considerare che mentre un vizio di legittimità – attraverso l'istituto della registrazione con riserva – non impedisce che il provvedimento si inserisca validamente nell'ordinamento giuridico e ne produca gli effetti, un atto invece che rientri nei casi previsti dall'art. 25, terzo comma, del Testo Unico del 1934 (impegno o ordine di pagamento di spesa non stanziata o imputabile in modo diverso da quello indicato nel provvedimento; nomina e promozioni oltre i limiti degli organici; ordine di accreditamento eccedente i limiti di legge), viene colpito da radicale annullamento, per effetto del rifiuto di registrazione; la plusvalenza della pronuncia della Corte in questi casi denota come al controllo contabile siano attribuiti effetti che nemmeno la responsabilità politica riesce a superare.

Importante elemento del controllo contabile, che ne completa la unità fenomenica, è quello integrato dall'esame dei rendiconti amministrativi.

E' noto, infatti, che la erogazione di ingentissime spese – che nel corso di un esercizio ascendono a centinaia di miliardi e che sono amministrate dallo Stato sia attraverso i suoi organi di amministrazione diretta, sia attraverso aziende statuali autonome, sia attraverso speciali gestioni fuori bilancio – avviene sulla base di ordini di accreditamento, largamente utilizzati dall'Amministrazione e preferiti ai titoli di spesa diretti: di qui la esigenza del controllo ex post inteso ad accertare la regolarità amministrativa e contabile di questa imponente gestione di fondi.

Ebbene, per cause tecniche, per deficienza di una adeguata attrezzatura strumentale e funzionale, oggi è pressoché impossibile sopperire a siffatta esigenza, pure fondamentale per il retto funzionamento dell'Amministrazione, che può dirsi tale solo ove se ne accerti la corrispondenza agli scopi cui è preordinato e ai mezzi finanziari messi a disposizione per conseguirli.

Esiste un arretrato, in materia di rendiconti, accumulatosi da qualche lustro, che occorre, in ogni modo, eliminare, non solo per liberare l'Amministrazione da una così pesante ipoteca sul suo operato, ma anche per assicurare, in un prossimo avvenire, quella correntezza nel controllo, che è requisito indispensabile della sua efficienza.

Ed io confido che il Governo e, occorrendo, il Parlamento, abbiano a porsi questo problema e ad avvisarne le idonee soluzioni alla cui elaborazione la Corte sarà lieta di dare, nella sua competenza, il contributo dei propri suggerimenti e delle proprie proposte.

Ho, prima, accennato alla evoluzione legislativa del controllo: intendevo riferirmi alla legge 21 marzo 1953, n. 161, tutt'ora in via di prima applicazione. Legge che è intesa a semplificare la tecnica del controllo, pur mantenendo naturalmente inalterati i suoi caratteri originari, che anzi vengono, per taluni aspetti, riportati alla loro più antica configurazione. Essa sviluppa, soprattutto, quel carattere di collegialità, proprio delle pronunzie delle Magistrature e conforme ai principi su cui poggia la struttura dei nostri ordinamenti, in senso subiettivo.

So bene, peraltro, quante siano ancora le difficoltà tecniche, che, ad onta di tale riforma, il controllo, astrattamente configurato, incontra nella sua realizzazione concreta.

So come l'Amministrazione sia onerata, quali le cause dei ritardi nella sua azione, quanto, insomma, il fenomeno amministrativo sia complesso: e come, perciò, esso meriti tutta l'attenzione che il Governo gli dedica nel promuovere lo studio di quella riforma che il Parlamento sarà chiamato a valutare. E so pure, naturalmente, come la complessità del fenomeno si riverberi sullo svolgimento del controllo, che si rivolge, non di rado, ad atti non tipici e non classificati nel diritto amministrativo, nonché ad atti la cui volontà è legata ad istruzioni e a circolari interpretative, cogenti per l'Amministrazione ma alle quali la Corte può riferirsi solo e in quanto ne ravvisi la perfetta rispondenza al testo giuridico, cui si ricollegano. E' insomma, il problema quotidiano, nei suoi più diffusi e minuti momenti che deve preoccupare, quanto e non meno, delle risoluzioni finali e solenni, che hanno un loro

alveo e uno schema definito. Ma soccorrerà, qui – ne ho piena fiducia – la preparazione, lo studio, lo spirito costruttivo ed immune da ogni preconcetto contrasto del personale con cui avrò l'onore di collaborare: e ciascuno conti sulla mia personale iniziativa; sulla mia partecipazione al lavoro, lieto sempre di accogliere – nell'ambito, si intende, dei miei poteri – ogni suggerimento, ogni proposta che possa concorrere a realizzare il massimo e il più economico rendimento dei servizi di istituto.

Non intendo avere esauriti, in questa sobria esposizione, tutti gli aspetti delle funzioni della Corte che si presentano più rilevanti all'atto in cui sono chiamato ad assumerne la presidenza: so che altre specifiche attribuzioni meriterebbero attenta considerazione e che ognuna di esse presenta una tematica del tutto particolare. Così la vigilanza sulle entrate, il riscontro sui magazzini depositi e cauzioni, la parificazione dei rendiconti, le funzioni di controllo decentrate, le funzioni di controllo e giurisdizionali esplicitate presso le Regioni a statuto speciale, la partecipazione al controllo sugli enti sovvenzionati. Ma, appunto perché amplissimo è il campo di indagine, di studio e di azione, conviene restringere le prime osservazioni ai caratteri più generali, pure assicurando, fin d'ora, che la mia attenzione sarà costantemente portata su tutti i settori del controllo e della giurisdizione.

Due altre considerazioni soccorrono prima di concludere.

La Corte dei conti ha anche – in virtù dell'art. 13 del Testo Unico del 1934 – un potere di proposta e consulenza generale; ha, infine, una riserva di audizione consultiva a termini del R.D.L. 9 febbraio 1939, n. 273.

Questa attività consultiva, – per il suo rilievo e per la sua natura, sotto alcuni aspetti, di prerogativa istituzionale – non va ovviamente trascurata.

Ma sarà bene evitare che essa ecceda i suoi limiti propri e si discosti dalle forme collegiali in cui deve esplicarsi. Ciò anzitutto, per il rispetto delle competenze funzionali di altri organi e in secondo luogo, per la esigenza di non pregiudicare la funzione del controllo preconstituendo interventi che potrebbero risultare non conciliabili con la natura stessa del controllo esterno quale si atteggia nel nostro ordinamento.

Un'ultima considerazione mi sia consentita.

Non si può oggi, nel valutare funzioni di così preminente risalto, prescindere dalla legge massima della nostra organizzazione: la Costituzione dello Stato. Nella quale, appunto, le funzioni della Corte hanno trovato giusto rilievo: la selezione dei valori che l'Assemblea

Costituente necessariamente operò nell'elaborare la nuova Carta, portò, infatti, non solo a mantenere, nella sua interezza, l'Istituto, che oggi ho l'onore di presiedere, ma a scolpirne le garanzie con la energia del suo precetto, espressivo di quel giudizio e di quella volontà, talché oggi non è possibile alterare, se non nei modi previsti dalla costituzione, tale statuizione.

Del resto - al di là delle stesse intenzioni del legislatore costituente - il testo costituzionale va rivelando, nei pochi anni dalla sua promulgazione, la sua razionalità sistematica ed è in questa che si colloca la funzione unitaria della Corte, che riferisce direttamente al Parlamento i risultati della sua azione sindacatrice, e, dunque, si pone sul piano di immediato contatto e collaborazione con l'organo nel quale essenzialmente si incentra la vita dello Stato.

E' sperabile che la legislazione futura, non solo non si discosti da questa razionalità sistematica, ma contribuisca a mantenere intatta la natura costituzionale del controllo, pur secondando lo adeguamento degli istituti e degli ordinamenti contabili ed amministrativi alla esigenza di una più efficiente funzionalità delle strutture organiche della pubblica Amministrazione.

Essenziale è però che il controllo investa - sia pure atteggiato in forme tecnicamente diverse a seconda delle zone su cui incida - ogni fenomeno della complessa vita dello Stato che possa avere rilievo finanziario.

Essenziale perché il controllo è elemento indissociabile dal sistema di garanzie che qualifica lo Stato giuridicamente organizzato: perché limita nel contempo, sottoponendolo ad un esame di legittimità, se non di merito, quell'intervento statale sempre più esteso, ma che, tuttavia, qualunque sia la sua natura, non deve tramutarsi in onnipotenza, invertendo così i termini del rapporto tra Stato e cittadino assunto a base della nuova Costituzione.

E qui non mi è possibile non riferirmi all'insegnamento - che più alto non potrebbe essere - dell'uomo che impersona l'unità dello Stato - di Luigi Einaudi che, nello storico messaggio ai due rami del Parlamento, all'atto dell'assunzione della suprema Magistratura, richiamò appunto questa esigenza di limiti invalicabili che domina la concezione democratica dello Stato.

Oggi, con commossa riverenza - immutabile nel mio animo perché ormai attiene al dono più benigno, per quanto assolutamente immeritato, della Provvidenza, che ha voluto pormi

vicino a Lei per lunghi anni di indimenticabile lavoro - mi onoro chiederLe Signor
Presidente di volersi compiacere consentirmi - in conformità della richiesta del Signor
Procuratore Generale - di dichiararmi immesso nell'esercizio delle funzioni di Presidente
della Corte dei conti.