

## **Discorso di insediamento pronunciato dal**

**Presidente Giuseppe Carbone**

**22 gennaio 1987**

Signor Presidente della Repubblica, Onorevole Presidente del Senato della Repubblica, Onorevole Vice Presidente della Camera dei deputati, Onorevole Presidente del Consiglio dei ministri, Signor rappresentante della Corte costituzionale, Autorità, Signore e Signori,

grazie per l'onore che rendete alla Corte intervenendo in questa cerimonia che tradizionalmente costituisce, con l'insediamento del suo presidente, un momento importante non solo formalmente nella vita di relazione dell'Istituto, ma anche e più sostanzialmente perché occasione di confronto con tutto il circuito delle istituzioni sui temi e sui problemi di un organo che tanto ha radici antiche nel passato del nostro ordinamento quanto vuole e deve avere rilievo e rinnovate prospettive nell'avvenire della Repubblica.

Consentitemi di non dare per scontato rilievo e prospettive della Corte nel nostro ordinamento. Non lo sono e forse non lo sono mai state, perché sempre in realtà è persistita una qualche ambiguità ed indeterminazione sulla sua identità e sulla sua collocazione istituzionale. Non è questo certo luogo e tempo per proiettare il discorso sulle origini, sulla ispirazione e sulla cultura da cui la Corte prese le mosse al primo avvio del nostro Stato unitario (la ispirazione e la cultura della *longa manus*), né sulle vicende che successivamente, ma già sullo scorcio del secolo scorso, la conformarono e sostanzialmente la riformarono - non tanto nel suo interno ordinamento, quanto nella sua dislocazione e nella sua identificazione all'interno dell'ordinamento - seguendo il corso di tutta la storia costituzionale politica e amministrativa del nostro Paese e con l'assenso di una vera e propria inversione della dottrina

amministrativistica e della cultura costituzionalistica (la Corte come amministrazione del controllo).

Ma è da quelle vicende storiche e istituzionali, e dalla irrisolta sovrapposizione di connotazioni funzionali e strutturali divaricate e diverse con le quali la Corte aveva attraversato – dalle origini al fascismo – l'evolversi e l'involgersi del regime statutario, è dall'assunzione della Corte in Costituzione su quell'ambivalente e contraddittorio presupposto storico e culturale che è insorta una qualche indeterminazione e incertezza di collocazione e di identificazione della Corte nel nuovo disegno costituzionale. E' sembrato sul principio, ad una prima e più facile lettura, che la Costituzione avesse inteso né più né meno che consolidare nel nuovo disegno ordinamentale la Corte tal quale l'aveva ricevuta – specchiato organo di controllo e di garanzia – da una ben rispettabile tradizione storica e da una ben collaudata esperienza istituzionale. Ma ben presto si è fatta strada una diversa e più pregnante lettura del nuovo disegno costituzionale, che ha colto, al di là dell'intento di consolidamento costituzionale di un preesistente antico e glorioso istituto di controllo e di garanzia dell'ordinamento, le prevalenti connotazioni di novità e – se vogliamo – di promozione istituzionale inscritte – e non solo per implicito – nel disegno della Costituzione: novità non solo nella struttura e nella costituzione dell'organo, ma ben anche nelle funzioni ad esso intestate e nelle relazioni istituzionali nelle quali esso è contestato; novità nelle garanzie di autonomia e di indipendenza dell'organo e dei magistrati che lo costituiscono; novità nella generalità, pregnanza e integrazione delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali; novità nella duplice ma ben diversificata interrelazione ausiliaria con Governo e Parlamento. Novità sostanziali, non mero consolidamento o perfezionamento di struttura e di funzioni.

Novità che non sono state invero tutte di facile e complessiva lettura e nemmeno di facile e incontrovertibile introduzione nell'ordinamento. E ciò non solo per le inerzie e per gli attriti che aggravano l'intelligenza e

che contrastano la vigenza effettiva di ogni incisiva e ambiziosa innovazione istituzionale, ma anche – bisogna concederle – per una persistente intrinseca e irriducibile ambiguità-ambivalenza della identificazione istituzionale della Corte, anche nel nuovo ordinamento e direi forse più che mai nel nostro nuovo ordinamento.

Perché ambiguità, perché ambivalenza? Non vi è dubbio che la Corte non solo per tradizione ma per espressa intestazione costituzionale di funzioni è organo di controllo e di giurisdizione e perciò è organo di garanzia, garanzia di legittimità degli atti amministrativi, dell'azione amministrativa, della gestione della pubblica finanza. E' quindi nel nostro ordinamento uno dei cosiddetti organi dell'unità, posti a presidio e garanzia dell'unità dell'ordinamento, degli interessi generali della comunità ordinata, del rispetto delle regole entro le quali debbono e possono convivere i conflitti, gli interessi in conflitto, le parti, le parti divise e in contrasto. E' organo di unità e garanzia a un livello diverso e in misura diversa, eppure così come lo sono gli altri e sommi organi dell'unità, dal Presidente della Repubblica alla Corte costituzionale. Non organo di mediazione tra interessi, né di composizione di conflitti, non organo di determinazione delle scelte e di prevalenza tra parti quali sono gli organi dell'indirizzo e del governo, il Governo appunto e il Parlamento sopra ogni altro. Ebbene questo organo di controllo e di garanzia, questo organo indiscutibilmente anche se sommamente ascrivibile tra gli organi dell'unità e della legittimità (anche per le sue attribuzioni giurisdizionali) eppure contestato in Costituzione in un rapporto strutturale ed essenziale di ausiliarità con i due massimi organi dell'indirizzo e del governo. E' questo, pure, un rapporto non dissimulabile né declinabile, intrinseco alla sua stessa funzione prima ed essenziale di organo del controllo, che non è mai controllo per sé, ma che sempre è controllo sul Governo e per il Governo, ma che soprattutto è controllo per il Parlamento. E lo è non solo in termini astrattamente teleologici, né di mera accessorietà di destinazione – conoscenza

dell'esito del controllo esercitato, ma lo è in termini strutturali e tecnici per la misura-sanzione connessa al controllo, che è sempre al limite a chiusura del circuito una sanzione-misura referente al Parlamento: sempre, anche nei casi che apparentemente non quadrano - il rifiuto assoluto di visto - come la dottrina ha potuto ricostruire e non sono io certo ad infliggere qui e ora a lor signori ulteriori tecnicità.

Questa duplice connotazione-dislocazione della Corte è esplicita in Costituzione e l'uno e l'altro dei suoi affacci istituzionali non solo non sono dissimulati né tralaticciamente persistenti nel nuovo ordinamento come retaggio dell'antico, ma risultano addirittura l'uno e l'altro rimarcati e rinforzati, sicché sono da ricevere assieme e da comporre nella identificazione di un istituto che è assieme di unità e di garanzia, da una parte, ed ausiliario di organi di indirizzo e di governo, dall'altra. Sicché la Corte ne risulta come organo dotato di una sua autonoma valenza nell'ordinamento ed il suo controllo di per sé dotato di effettività e di indipendenza, da una parte, eppure collocato in una relazione di referenza e di ausiliarità nei confronti di Governo e Parlamento dall'altra.

\*\*\*

Cosa ciò ha significato e cosa può e deve ciò ancora significare nello svolgimento del nostro ordinamento, nell'assetto istituzionale che è seguito e che ancora si deve compiere e perfezionare in coerenza col disegno della Costituzione?

Molto ha già significato. Contro ogni nichilismo e frustrazione che ci insidiano - che prima di tutto insidiano noi stessi addetti ai lavori per l'ansia e per l'ambizione dei più di svolgimento e di inveroamento costituzionale che sollecitiamo nella identificazione di ciascuno di noi con l'istituzione cui ci siamo votati - contro ogni nichilismo e frustrazione, ripeto, non possiamo, non dobbiamo sottacere o sottovalutare quanto cammino è stato già percorso nel nuovo

ordinamento, in termini di normazione e di relazioni, e cioè in termini di costituzione formale e di costituzione materiale, a riguardo di funzioni e attribuzioni della Corte, da una parte, e di *status* e di garanzie dei magistrati della Corte, dall'altra.

Vero è che per *status* garanzie e trattamento dei magistrati della Corte si è proceduto più per riflesso e per lucro di svolgimenti istituzionali e di presidi introdotti a valenza generale nell'ordinamento, per le magistrature tutte, e non ancora di adeguamento e di riassetto di un istituto che resta anticamente ordinato, in un architettura per più aspetti anacronistica, inadeguata e sperequata. Non così per le funzioni, ove un importante tratto di cammino è stato percorso nello svolgimento di prescrizioni nuove, inedite o comunque significativamente innovative dettate in Costituzione, svolgimento cui si è proceduto già da tempo con strumenti legislativi, e cui si è proceduto di seguito con chiarimenti di interpretazione e di adeguamento dettati dalla suprema Corte costituzionale: basti ricordare per l'un caso, la legge n. 259 del 1958 che ha fondato il controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contributivamente partecipa e la più recente legge che ha istituito nella Corte la Sezione per il controllo sugli Enti locali; basti ricordare, per l'altro caso, la compatta e coerente serie di decisioni del giudice costituzionale che ha dato senso, dimensione e significato (in coerenza con la evoluzione della società e dell'ordinamento) alla speciale ma nella materia esclusiva e generale giurisdizione contabile - e cioè di responsabilità amministrativa per danno alle finanze e al patrimonio dello Stato e delle comunità - intestate alla Corte dall'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

\*\*\*

Ma molto cammino resta da percorrere.

Sul piano delle funzioni innanzitutto. Già una migliore lettura del dato costituzionale, già la sollecitazione venuta dallo stesso circuito

istituzionale entro il quale la Corte è inserita e al cui servizio esercita le sue attribuzioni di controllo (basti ricordare la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971), già l'orgoglio la consapevolezza e la cultura nuova della Corte hanno negli anni rinforzato e in qualche misura riequilibrato il peso del controllo referente rispetto a quello tradizionalmente e culturalmente preponderante del controllo per così dire interferente. Ma in questa direzione il più del cammino è ancora da percorrere. E' ormai compiuta una mutazione dell'oggetto stesso del controllo e dell'universo socio-economico e giuridico-amministrativo entro il quale e per il quale una funzione di controllo deve essere esercitata: la finanza pubblica, da una parte, la Pubblica amministrazione dall'altra, che si sono tramutati in finanza e in amministrazione di uno Stato che esprime ed organizza in democrazia una moderna società industriale di massa, si sono tramutati in finanza e amministrazione di quello che chiamiamo lo Stato sociale, lo Stato degli interventi e dei trasferimenti, del sostegno economico e della lievitazione finanziaria. Sono mutati non solo dimensioni, strutture e procedimenti di finanza e amministrazione, ma ben più ruolo e mira di finanza pubblica e di Pubblica amministrazione. Sul controllo urgono domande diverse e ulteriori rispetto a quelle tradizionali - riscontro di legittimità e contenimento nei limiti - già espressi da un mero Stato di diritto, neutrale e minimale. Il controllo non può che essere investito e coinvolto da una mutazione di tal segno nei fini nei ruoli e nei valori di finanza pubblica e di Pubblica amministrazione. E, in effetti, anche la cultura del controllo ha attraversato una sua sorta di rivoluzione ed ha scoperto, oltre i parametri della legittimità dell'atto e dei limiti di spesa, anche la nozione dell'indirizzo e la dimensione della programmazione, l'azione dell'Amministrazione oltre l'atto amministrativo, la gestione e la risultanza economico-amministrativa della gestione oltre il suo dato e risultato contabile, la responsabilità per omissione, la ineconomicità della gestione, la inefficienza della organizzazione, la inefficacia della azione

al di là della mera legalità del singolo atto e della mera regolarità del conto consuntivo.

E' avvenuta, si può ben dire, una rivoluzione culturale del controllo che ha ampiamente conquistato il campo della dottrina giuspubblicistica, nella sua più larga e variegata accezione, e che ha fondato il presupposto di una riforma legislativa del controllo, alle cui soglie ormai siamo. E ci siamo, a me pare, con il piede giusto. Con il coraggio cioè di una grande scelta, che ha le proporzioni di una inversione-innovazione storica nel nostro regime amministrativo e non solo amministrativo: la dislocazione-gravitazione del controllo dal versante del controllo preventivo di legittimità sull'universo degli atti di gestione dell'Amministrazione al versante del controllo successivo sulla gestione e perciò non solo di legittimità ma anche di efficienza di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, delle azioni cioè poste in essere dall'Amministrazione per il perseguimento in positivo e nel concreto degli scopi e degli interessi pubblici ad essa commessi dalle leggi. L'accento si sposta dal controllo-freno, dal controllo-impedimento, dal controllo della forma degli atti, al controllo-impulso, al controllo-avviso, al controllo della sostanza e della risultanza dell'attività amministrativa. E ciò senza smobilitazione del controllo di legittimità, senza smobilitazione dell'azione di responsabilità, ma in una connessione più equilibrata e più razionalizzata dei distinti momenti e delle diverse valenze del controllo.

Innovazione storica. Perché disloca il controllo, disloca la Corte quale organo del controllo sul versante costituzionalmente più proprio del suo rapporto referente con il Parlamento (con un Parlamento che fissa e detta con legge i parametri normativi e non meramente legalistici del controllo e perciò i fini in positivo oltre che i vincoli in negativo dell'azione amministrativa).

Perché disinnesci la Corte da quel rischio di coinvolgimento, da quella irrisolta interferenza con azione amministrativa e con responsabilità di governo mai del tutto eludibile in un sistema di

generalizzato controllo preventivo di legittimità sull'universo degli atti di gestione. Anche il rapporto Corte-Governo diviene un dispiegato e univoco rapporto di ausiliarità, senza ombre di interferenza e di contrapposizione (ombre che pure si erano potute intravedere e teorizzare nella ipotesi limite - che oramai viene a perdere peso - del rifiuto assoluto di visto). Un'Amministrazione responsabilizzata nella impostazione e nello svolgimento dell'azione amministrativa, all'infuori di ogni rete di sicurezza e di impropria controassicurazione ricercata nel controllo preventivo della Corte. Una Corte disimpegnata per tutti i minori atti della gestione dall'onere spesso routinario e complessivamente defaticante di preventivo riscontro e registrazione e perciò concentrata ed appuntata sul successivo, discriminante e selettivo controllo sulla gestione. Un Parlamento destinatario di un referto non circoscritto alla mera denuncia di illegittimità o di irregolarità di atti amministrativi, ma che riceve un referto principalmente impegnato alla informazione, alla illuminazione, all'avviso, alla prospettazione dei risultati di gestione e di amministrazione sulla stregua di parametri non di mera e formale legalità, ma su più pregnanti e discriminanti parametri di efficacia di efficienza e di economicità, parametri di programma e di indirizzo elaborati dagli stessi organi del programma e dell'indirizzo - Parlamento e Governo -, parametri del buon andamento e del buon rendimento della gestione rimessi alla elaborazione previa ed alla competenza tecnica-economica-amministrativa della stessa Corte.

\*\*\*

Ma la Corte è anche giudice. Anzi il suo essere giudice è l'altra faccia della medaglia del suo essere controllo. Non un di più, non un altro dal controllo, ma la sua interfaccia funzionale ed istituzionale. Non si comprenderebbe questo ritaglio costituzionale di competenze giurisdizionali intestate alla Corte, non si comprenderebbero nemmeno le radici storiche di questa speciale coniugazione di controllo e giurisdizione, ove non si cogliesse questo intimo e funzionale intreccio



tra l'una e l'altra attribuzione, se non si ravvisasse nell'azione di responsabilità amministrativa e di conto la misura limite del controllo, l'esito eventuale ed estremo del compiuto riscontro di contabilità e di attività amministrative. Nesso che poggia in primo luogo sulla qualità, sulla cultura, sulla professionalità di un corpo di magistrati che, per la sua particolare estrazione, per il suo quotidiano esercizio della funzione del controllo sull'amministrazione, ha specifica conoscenza di azioni e di procedimenti amministrativi, ha un'acuita sensibilità e percezione dell'interesse pubblico e quindi possiede le specifiche tecniche per accertare e valutare responsabilità amministrativa e contabile.

E' ben per questo che la Corte avverte come intima mutilazione della propria identità istituzionale ogni denegazione o storno di competenze giurisdizionali in materia di responsabilità e di danno inferto al patrimonio dello Stato o alle finanze pubbliche: non è questo il luogo, non è questa l'occasione per proferire recriminazioni o lamenti, ma solo per affermare con ogni serenità che in nessun modo si tratta di umori o di gelosie corporative, che in nessun modo nella Corte si riguarda alla integrità di competenze giurisdizionali in termini di intangibile prerogativa di una corporazione magistratuale, ma che è la istituzione Corte che non può declinare una attribuzione giurisdizionale direttamente intestata dalla Costituzione e ivi a essa intestata non per meri motivi di tradizione e di precedenze, ma per un nesso funzionale, per una così speciale e strutturale connessione tra quel giudice organo e quella competenza giurisdizionale, così chiaramente e fortemente ravvisati dal legislatore costituente, che esso legislatore costituente vi ha fondato una delle tre sole esclusioni dalla generale competenza giurisdizionale sancita in Costituzione in capo alla magistratura ordinaria.

\*\*\*

La Corte è anche giudice delle pensioni, delle pensioni civili, delle pensioni militari e delle pensioni di guerra a carico del bilancio dello

Stato: ma questa non è una competenza giurisdizionale direttamente ed indeclinabilmente intestata dalla Costituzione, questa sì che è competenza giurisdizionale che le viene da una lunga e sempre affermata tradizione legislativa, la quale ha fatto della Corte il giudice speciale delle pensioni pubbliche. Qui la Corte non ha nulla da rivendicare, ma ha solo da offrire e da confermare il suo spirito di servizio istituzionale per l'adempimento di una non lieve e non facile missione. Ancorché tale allocazione di competenze giurisdizionali possa apparire come una improprietà ed una stortura nella complessiva architettura del riparto costituzionale delle giurisdizioni – si giudica di diritti e non si persegue alcuna responsabilità contabile od amministrativa – la Corte è ben consapevole delle ragioni della storia e delle radici istituzionali che hanno presso di sé radicato la giurisdizione pensionistica ed è ben consapevole della speciale e affinata professionalità che tutto ciò implica e che essa sola di fatto ed in atto possiede, come ha mostrato in decenni di elaborazione giurisprudenziale e di affinamento interpretativo e chiarificatore di una legislazione specialistica quanto mai articolata ed intricata.

In questa sede, in questa occasione mi guarderò bene dall'entrare nel merito dei molti e gravi ed attualissimi problemi della giurisdizione pensionistica e della giurisdizione contabile esercitate dalla Corte: della struttura del giudice, dell'itinerario istruttorio, della disciplina processuale, della dimensione della dinamica e delle prospettive dell'una e dell'altra giurisdizione. Sono temi tutti consegnati alla riforma di funzioni e di ordinamento della Corte alle soglie ormai – sappiamo e confidiamo – dell'esame parlamentare, di un sollecito esame parlamentare, sulla base di un testo legislativo che – ben possiamo dire – viene da lontano, da una lunghissima elaborazione che ha scavalcato almeno quattro legislature, che ha attraversato un intenso e proficuo dibattito culturale e politico e che sembra abbia finalmente approdato ad opzioni generali per lo più di buon equilibrio e di soddisfacente

perspicuità, largamente assentite almeno sul piano delle funzioni giurisdizionali e di controllo intestate alla Corte.

\*\*\*

All'appuntamento della riforma è anche l'ordinamento della Corte, una riconsiderazione e una rimodulazione della struttura e dell'assetto dell'organo, una riconsiderazione e un rafforzamento dello statuto di autonomia e di indipendenza della Corte come istituzione, nonché dello *status* di tutti i suoi singoli componenti: il cosiddetto decentramento della Corte, innanzi tutto, ovvero la regionalizzazione delle sue strutture al servizio di una articolazione regionale delle sue attribuzioni giurisdizionali in primo grado e di un esercizio decentrato e perciò ravvicinato del controllo sulle amministrazioni; un conseguente riordino di competenze e riassetto di strutture al centro, con una rimodulazione di organi e di collegi giurisdizionali, di controllo, consultivi; infine una nuova conformazione di organi e riallocazione di competenze nel governo dell'Istituto.

So bene che questa è la parte più sofferta e ancora perplessa nell'itinerario della riforma. Né saprei dare per parte mia e per questa parte ogni cosa per scontata ed indiscussa, ma so anche bene che non è questa la sede, che non è questa l'occasione per prospettare o contrastare perplessità ed alternative. Questo solo posso e debbo dire a nome di tutta la Corte: che lunga è stata l'attesa, che grande è la domanda civile ed istituzionale per una riforma di funzioni e di ordinamento della Corte, che i tempi oramai sono maturi affinché perplessità e alternative vengano risolte, affinché si proceda con ogni impegno politico di Governo e in Parlamento per la definizione e per la conclusione della legge di riforma. La domanda è: presto e bene la nuova legge su funzioni e ordinamento della Corte dei conti.

\*\*\*

La Corte non resta intanto in una inerte attesa: la sua operosità è cresciuta, il suo impegno è ancora in crescita sul fronte del controllo – come già detto – e sui due suoi fronti giurisdizionali – come adesso riferirà il Procuratore generale – a riscontro di una crescente domanda di giustizia che viene dalla società civile, sollecitata da una sempre più spiccata ed esigente attenzione dell'opinione pubblica sulla legittimità, effettività e correttezza dell'azione amministrativa, opinione pubblica che per ciò guarda alla Corte e che in ciò chiede riscontro dalla Corte. La Corte a ciò si sente impegnata e lavora senza esibizione, con diuturna ed operosa applicazione dei suoi magistrati tutti, con l'ausilio prezioso ed apprezzato dei suoi collaboratori di revisione e di amministrazione, dei tecnici e degli operatori tutti che ne costituiscono indispensabile e qualificata asse portante. Tutti loro, tutti i magistrati per mio tramite ringraziano vivamente il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato della Repubblica, il Vice Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il rappresentante della Corte costituzionale e le Autorità tutte che con la loro ambita ed autorevole partecipazione qui oggi a questa cerimonia hanno reso onore alla Corte, hanno espresso apprezzamento e incoraggiamento al nostro quotidiano lavoro: a tutti molte grazie.

Ma in ultimo un grazie ulteriore e particolare debbo rendere al Presidente della Corte europea, Monsieur MART, che ha avuto la grande amabilità di venire appositamente qui oggi, a Roma, per partecipare a questa cerimonia e a rendere così il riconoscimento e l'omaggio di tutte le consorelle Corti europee e prima fra tutte della Corte di controllo della Comunità economica europea, alla Corte dei conti della Repubblica italiana.