

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Gaetano Tempesta

5 maggio 1978

Signor Presidente della Repubblica,

anzitutto devo esprimere a Lei, a nome della Corte tutta e mio personale, i sensi della più profonda gratitudine per l'alto onore tributatoci con il Suo intervento a questa pubblica udienza delle Sezioni Riunite, conferendo così la massima solennità al mio insediamento nella sede giurisdizionale.

Del pari rendo vivissime grazie ai Signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Signori Ministri, agli illustri rappresentanti della Magistratura, Costituzionale, ordinaria e amministrativa, dell'Avvocatura dello Stato, ed alle Autorità tutte - che mi scuso di non poter nominativamente menzionare - e che qui intervenendo han reso ambita testimonianza a questo più che centenario Istituto, alla cui presidenza dopo oltre 45 anni di servizio, sono stato chiamato.

Mi sia consentito, altresì, rendere un devoto omaggio ai miei illustri predecessori, i Presidenti Ferdinando Carbone, impareggiabile maestro di diritto e di vita, il compianto Raffaele Rossano, ed ancora Eduardo Greco, Giuseppe Cataldi ed Eugenio Campbell, ai quali, oltre che da stima profonda per la loro dottrina giuridica, resto legato da quell'affetto che si matura in lunghi anni di comune lavoro.

Non posso, infine, non rivolgere, in questo momento per me di particolare emozione, un cordiale, affettuoso saluto sia a tutti i colleghi magistrati di questa Corte, ed in modo particolare ai componenti la Prima Sezione giurisdizionale in materia di contabilità pubblica, che ho testé lasciata, dei quali ho potuto conoscere in lunghi anni di presidenza, l'altra dottrina, la serenità e l'obiettività di giudizio, sia al personale tutto della Corte, di ogni carriera e qualifica, del quale ho apprezzato, sempre, lo spirito di collaborazione, l'attaccamento al lavoro, l'alto livello di preparazione professionale, la dedizione all'Istituto. Il mio non lungo mandato presidenziale non mi consente di certo di portare a conclusione un qualsiasi programma di rinnovamento strutturale e funzionale della Corte: poiché la vita

di una istituzione non ha pause, interruzioni, soluzione di continuità, si accentua in me, il dovere di porre in rilievo, con spirito di fede, taluni aspetti, che vanno studiati e che altri, poi, potranno portare a soluzione.

La Corte dei conti, nella sua vita ormai secolare, è inserita nell'ordinamento dello Stato italiano con una funzione essenziale nel processo di formazione e di consolidamento delle istituzioni democratiche; e ciò lo si deve all'azione ininterrotta dei suoi componenti all'ansia continua di rinnovamento, al servizio della collettività nel rispetto delle norme vigenti.

Mi sia consentita così una breve disamina dei principali problemi che, tuttora, attendono una soluzione, problemi connessi alla disfunzione, perché no, di taluni settori della Corte, alla necessità di migliorarne il funzionamento mediante l'innovazione di talune procedure, al decentramento della funzione giurisdizionale.

Non è qui luogo a ricordare la nota sentenza della Corte Costituzionale del 18 novembre 1976, n. 226, che ha affermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a proporre questioni di legittimità costituzionale. Mi sia permesso, soltanto, di porre in rilievo l'alto senso di responsabilità che le Sezioni del Controllo han mostrato nell'uso di siffatto potere che tende, in sostanza, a non sottrarre, come altrimenti si verificherebbe, aree legislative al sindacato della Corte Costituzionale.

La Corte dei conti attende serena le decisioni del Parlamento, di cui riconosce ognora la centralità politica, in ordine ai disegni di legge di iniziativa parlamentare, che dalla cennata sentenza han tratto motivo, non senza, però, sottolineare l'estrema delicatezza, anche sotto il profilo costituzionale, di siffatta materia.

Ma in questo, ovviamente, non si esaurisce la problematica del controllo, che involge altresì profili di grande rilievo: dal modello di controllo da privilegiare, in rapporto alle esigenze di una moderna organizzazione finanziaria e amministrativa, alla semplificazione dei procedimenti; dalla questione, sul piano legislativo ancora insoluta, del controllo sulla gestione dei fondi statali tenuta dalle Regioni nell'esercizio di funzioni delegate, alla necessità, più in generale, di riconsiderare l'attuale sistema di controllo sull'azione amministrativa e di spesa delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Mi sembra in primo luogo di poter rilevare come l'art. 100 della Costituzione, nel menzionare espressamente il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, contenga, sia pure per implicito, una indicazione sintomatica, da cui dedurre che il controllo

successivo potrebbe abbracciare un'area sempre più vasta dell'azione amministrativa e di spesa dello Stato.

In tale linea si pone il disegno di legge n. 1021 di iniziativa governativa ed attualmente all'esame del Parlamento, che detta norme per la semplificazione dei controlli della Corte dei conti. Indubbiamente il disegno di legge, del quale la Corte si permette sollecitare l'iter parlamentare, costituisce un notevole snellimento delle procedure di controllo e non può non riflettersi positivamente sull'attività della Pubblica Amministrazione, e sulla stessa funzionalità del controllo.

Tuttavia, a mio sommo avviso, dovrebbe formare oggetto di attento studio, anche in rapporto alla nuova disciplina del bilancio dello Stato, ora all'esame in sede parlamentare, l'opportunità di circoscrivere il controllo preventivo, oltre agli atti del Governo, ai più rilevanti provvedimenti a contenuto generale, quali, ad esempio, quelli che pongono direttive programmatiche, devolvendo tutto il resto al controllo successivo, da organizzarsi, però, con procedure che ne consentano il più efficace esercizio entro brevi termini.

Tale nuova impostazione del controllo potrebbe costituire utile punto di riferimento per riconsiderare il sistema del controllo sugli atti delle Regioni a statuto ordinario, allo scopo di assicurare al controllo stesso quel carattere di neutralità, che il rilievo costituzionale e la fisionomia delle Regioni impongono, per realizzare un unico modello nei confronti di tutte le Regioni sia a statuto speciale che a statuto ordinario.

La realizzazione di questa prospettiva risolverebbe la questione del controllo sulle spese per le funzioni delegate; questione in ordine alla quale non può, comunque, non rilevarsi come l'impiego di somme, pur sempre riconducibili alla gestione del bilancio dello Stato, venga in effetti a sfuggire al controllo, costituzionalmente previsto, della Corte e, in definitiva, al sindacato del Parlamento.

Nel doveroso rispetto delle determinazioni del Parlamento, mentre mi permetto segnalare la rilevanza del problema testé accennato, esprimo l'avviso che, a tanto provvedere, non sia necessario il ricorso alla particolare procedura prevista per la legge costituzionale, potendosi, invece, disporre con legge ordinaria.

Non possono chiudersi queste brevi notazioni sull'attività di controllo senza un pur fugace cenno al controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. La legge n. 259 del 1958, con la quale fu, a suo tempo, data attuazione al disposto dell'art. 100 della Costituzione, a venti anni dalla sua emanazione denota segni di obsolescenza. Non può

sottacersi, difatti, come si siano appalesati insufficienti gli strumenti giuridici a disposizione della Corte, che può rilevare taluni inconvenienti e, talora, deviazioni nella gestione degli enti, specie di quelli di cui all'art. 2 della menzionata legge, cioè degli enti sottoposti a controllo cartolare, a distanza, talora, di anni, quando cioè le situazioni sottostanti ai provvedimenti si sono consolidate.

Ad ogni modo la Corte pone e, sono certo, sempre più porrà in avvenire, la massima cura perché ha l'obbligo di referto, che dalla legge le deriva, si adempia puntualmente, in modo da porre il Parlamento nelle migliori condizioni per valutare l'andamento della gestione finanziaria degli enti pubblici.

La funzione referente della Corte non si esaurisce in quella testé cennata in ordine agli enti pubblici, ma trova la sua più alta espressione nella relazione che, per espresso dettato costituzionale, la Corte è tenuta a rendere al Parlamento e viene ogni anno allegata alla decisione delle Sezioni Riunite nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

In tale relazione, che ormai trova vasto apprezzamento, sia nelle sedi parlamentari come nella stampa e nell'opinione pubblica, la Corte non si limita ad approfondite notazioni sul modo di atteggiarsi delle Amministrazioni dello Stato nell'applicazione delle leggi, ma formula osservazioni globali sull'andamento della gestione che offre alla meditata valutazione del Parlamento. Da più anni la Corte cerca di arricchire il proprio referto attraverso riferimenti ad altri settori della spesa pubblica per dare utili elementi ai fini del coordinamento della finanza pubblica, che al Parlamento compete. Tali apporti incontrano, tuttavia, limiti dovuti, in gran parte, all'area in cui si muove, nell'attuale normativa, la funzione di controllo della Corte, che, ancora, non si estende alle Regioni a statuto ordinario. La Corte, consapevole del ruolo che la Costituzione assegna al suo rapporto con il Parlamento, è estremamente sensibile ad ogni iniziativa che questo rapporto tenda ad intensificare. Ed è in siffatto spirito che ha aderito con piena disponibilità all'iniziativa dell'Onorevole Presidente della Camera, volta ad ottenere referti parziali su temi specifici, di volta in volta segnalati dagli organi parlamentari, ancor prima della relazione annuale e, quindi, nel corso dell'esercizio finanziario.

Mi è gradita l'occasione per riconfermare siffatta disponibilità delle Sezioni Riunite, organo collegiale cui compete la funzione della quale si tratta, ed assicurare, altresì, che ogni cura sarà posta, all'occasione, per corrispondere, alle richieste che pervenissero dal Parlamento.

La giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, che l'art. 103, secondo comma, della Costituzione affida alla Corte dei conti, costituisce sistema normativo di chiusura del controllo.

Invero, pur avendo ad oggetto il risarcimento del danno arrecato all'Erario per azione od omissione di amministratori e di pubblici dipendenti, tale giurisdizione consente, anche, alla Corte di porre modelli di comportamento oggettivi ed uniformi cui dovrebbero ispirarsi nella loro azione gli amministratori e i dipendenti stessi.

Cade qui opportuno rilevare che il trasferimento, nei sensi suaccennati, al controllo successivo di gran parte dell'attività di gestione postula il potenziamento della giurisdizione contabile perché più rapida e pronta sia la repressione delle eventuali deviazioni dell'azione amministrativa, non più condizionata dall'esercizio del controllo preventivo.

Se a tanto dovesse pervenirsi, la Corte, nelle sue componenti di organi inquirenti e giudicanti, sarebbe chiamata a un compito quanto mai rilevante, ma essa saprebbe farvi fronte con quella cura e senso di giustizia delle quali a buon diritto può vantarsi.

Problemi rilevanti, ma da risolversi legislativamente, sono, quello dei rapporti tra giudizio penale e giudizio contabile, nonché quello della archiviazione dei procedimenti, oggi rimessa esclusivamente al Pubblico Ministero, laddove un sistema più perfezionato richiederebbe l'intervento di opportuni strumenti di controllo in sistematica applicazione di quanto si pratica nel campo penale, pur esso caratterizzato da pubblico impulso.

La giurisdizione in materia di contabilità pubblica si esaurisce, peraltro, nei giudizi sulla responsabilità dei pubblici dipendenti, ma, come aspetto particolare di questa, riflette anche la giurisdizione sui conti resi dagli agenti contabili.

Non può negarsi che i giudizi sui conti si svolgono, per l'enorme numero di essi e per obiettive carenze di mezzi e di personale, con grande lentezza, talché notevolissimo è l'arretrato, ma ad eliminare questo non sembra idoneo il disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento, che trasforma i conti giudiziali in rendiconti amministrativi complicando la procedura di controllo e non tenendo conto della funzione propria del giudizio necessario di conto.

Nel doveroso rispetto della sovrana volontà del Parlamento, mi permetto solo segnalare come, salvaguardando il principio della necessari età, si possano adottare soluzioni più idonee a semplificare il procedimento e a limitarne nel tempo la durata.

Altro e più ampio settore di attività si è aperto per la giurisdizione contabile fin dal 1966, quando la Corte Costituzionale dichiarò l'incostituzionalità delle norme regolanti l'attività giurisdizionale dei Consigli di Prefettura. Sarebbe fuori di luogo soffermarsi sulla gravosa situazione che la Corte dei conti ebbe ad ereditare. La necessità di eliminare il forte arretrato, risalente per taluni Comuni a decine di anni, ha indotto il legislatore ad emanare apposita legge, avente ad oggetto provvedimenti urgenti per la finanza locale, con la quale si è sostanzialmente data sanatoria fino ai conti consuntivi relativi all'anno 1976.

Non si può non condividere il criterio scelto dal legislatore. Tuttavia perché la Corte possa esercitare con efficienza e tempestività questa funzione, si rende indispensabile disporre il decentramento della giurisdizione contabile mediante l'istituzione delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte, nell'ambito dell'art. 103 della Costituzione.

Al riguardo mi è gradito rammentare come, proprio il Presidente del Consiglio, che qui ci onora della sua presenza, ebbe in altro Governo da lui presieduto a presentare apposito disegno di legge, mentre devo rilevare che le attuali due Sezioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica non possono, nella loro odierna struttura, far fronte alla definizione annuale dei giudizi sui conti di oltre 9.000 comuni.

La Corte confida, anche per questo problema, nella attenta considerazione del Governo e del Parlamento, pronta a dare tutto il suo apporto di tecnica ed esperienza.

Il decentramento di cui è cenno si rende, a mio avviso, necessario anche per un efficace esercizio della giurisdizione, che alla Corte compete, sulle responsabilità degli amministratori, impiegati ed agenti delle Regioni, realizzando, altresì, il fine di avvicinare ai cittadini gli organi della giurisdizione contabile.

La giurisdizione pensionistica, nelle sue componenti di pensioni ordinarie, militari, civili e di guerra, denuncia anch'essa un notevole arretrato; a ciò si spera di ovviare con le norme sui procedimenti previsti dal disegno di legge n. 1021, del quale ho già avuto occasione di far cenno.

L'eliminazione dell'obbligo dell'intervento del Pubblico Ministero nei giudizi in questione, mentre riconduce questi nell'ambito delle controversie inerenti a diritti patrimoniali, potrà consentire, da un lato, un più rapido espletamento delle relative istruttorie, cui non potrà restare estranea la parte privata, e dall'altro, una maggiore sveltezza dei procedimenti. Sarà possibile infatti destinare alle Sezioni giudicanti un maggior numero di magistrati attualmente addetti alla Procura Generale. Per consentire, tuttavia, alla proposta riforma di

conseguire gli effetti sperati, si rende necessario, anche ad avviso dei competenti organi della Sanità Militare, il potenziamento del Collegio Medico legale, organo tecnico di consulenza della Corte, e della Sezione speciale del Collegio predetto presso la Corte attualmente ridotta a pochissime unità.

La rapida panoramica delle varie attività, che la Corte è chiamata a svolgere e delle proposte di legge già formulate o che sarebbe opportuno approntare al fine di rendere più idonei gli strumenti legislativi di cui attualmente l'Istituto dispone, non può chiudersi senza un accenno allo status dei suoi magistrati.

Mentre il personale delle varie carriere trova la sua disciplina nel t.u. del 1957 e successive modifiche, quello di magistratura non ha ancora una compiuta disciplina.

Numerosi studi sono stati svolti negli anni decorsi sotto la presidenza dei miei illustri predecessori, ma per motivi vari non si sono mai concretizzati in appositi disegni di legge, talché numerose e reiterate sono le istanze dall'Associazione dei Magistrati della Corte, volte ad ottenere, in via di interpretazione, talune garanzie che ne assicurino e rafforzino l'indipendenza.

Da parte mia vi è la più ampia apertura al soddisfacimento di siffatte aspirazioni, ma alcune di esse richiedono l'emanazione di norme apposite. E' il caso dell'integrazione del Consiglio di Presidenza con la rappresentanza del personale di magistratura. Tale integrazione, anche se risponde a principi già accolti dall'ordinamento giuridico, non può realizzarsi, a mio avviso, se non con apposita normativa, restandovi implicite, nel rispetto dei principi costituzionali, scelte politiche. Laddove, invece è possibile provvedere nell'ambito dell'ordinamento vigente, è mia ferma intenzione di assecondare le aspirazioni dei magistrati. E in tal senso si procederà all'assegnazione di magistrati alle varie Sezioni e alla costituzione dei collegi giudicanti delle Sezioni Riunite, in sede di giurisdizione sui ricorsi del personale, seguendo rigorosi criteri obiettivi.

Signor Presidente della Repubblica,

nell'assumere, onorato dalla Sua presenza, la presidenza di Queste Sezioni Riunite, esprimo la più ferma fiducia che la Corte dei conti saprà, sempre in avvenire, come in passato, svolgere il suo compito ed, a tal fine, rivolgo il più caldo appello al personale tutto, di magistratura e delle altre carriere, perché, in una concorde e serena unità di intenti, si possa corrispondere in pieno a quanto da noi si attende il Paese.