

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Raffaele Rossano

27 agosto 1970

Eminenza, Eccellenze, Signori, Colleghi carissimi ...

Rivolgo il mio grazie vivissimo alle illustri personalità intervenute, che con la loro presenza a questa adunanza delle sezioni riunite - la prima che la Corte tiene dopo la mia assunzione dall'Ufficio di Presidente - hanno voluto compiere un atto di simpatia e di cordiale apprezzamento nei riguardi dell'Istituto.

In particolare saluto e ringrazio il Governo, assai sensibile nell'aver avvertito - tra le primissime cure dopo la sua costituzione - l'indilazionabilità di dare alla Corte il Presidente, carica che ormai da vari mesi era rimasta vacante.

E mi sia consentito, a questo proposito, aggiungere che è motivo di soddisfazione per tutto l'Istituto il fatto che la scelta del Governo si sia orientata per una soluzione all'interno della stessa Corte, il che - al di là della mia persona - risponde ad un principio saggio ed opportuno.

Il mio ringraziamento e il mio saluto vanno all'Eminentissimo Cardinale Dell'Acqua, Vicario di Sua Santità, al Signor Presidente e ai Signori Giudici della Corte costituzionale, al Vice Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, agli insigni rappresentanti delle Supreme Magistrature ordinaria e speciali, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dell'avvocatura generale dello Stato, alle Autorità civili e militari, agli ordini forensi. Un caldo saluto a Voi, carissimi colleghi, magistrati ed impiegati della Corte, saluto tanto più affettuoso e sentito perché proviene da un magistrato che nella Corte ha vissuto e la Corte ha servito per più di 44 anni.

Non è soltanto per rispetto alla tradizione che a questo punto io desidero rivolgere un affettuoso pensiero a coloro che mi hanno preceduto nell'ufficio di Presidente della Corte, uomini insigni - tutti - che hanno onorato la Corte e che la Corte ricorda.

Risponde a un mio intimo sentimento di devoto apprezzamento e di gratitudine - e sono certo di interpretare l'unanime sentire della Corte - ricordare qui, per tutti, Ferdinando

Carbone, eletta figura di magistrato che per oltre tre lustri ha retto l'Istituto con ingegno, saggezza e dignità.

Quale decano della Corte, è toccato a me, mesi or sono, quando Egli lasciò l'Istituto per raggiunti limiti d'età, porgere a Ferdinando Carbone il riconoscente saluto della Corte, saluto che mi è assai gradito rinnovare oggi.

Le brevi parole che sto per dire hanno, in certo senso, il sapore del commiato, essendo non lontano il giorno in cui lascerò l'ufficio di Presidente perché anche io raggiunto dai limiti d'età.

Pur se, breve, sarà, dunque, il periodo della mia presidenza, credo di non potermi esimere dal dovere di soffermarmi, sia pure in rapida rassegna, su taluni dei fondamentali problemi, tuttora aperti, che si riconnettono alle funzioni della Corte. Desidero dire che, dal mio canto, io farò il possibile per avviarli a soluzione, certo di contare sulla fattiva, appassionata collaborazione di tutti gli appartenenti alla grande famiglia del nostro Istituto.

Le funzioni di questa Suprema magistratura di controllo sono di grande rilievo; sono funzioni che stanno a base della vita dello Stato e che trovano espresso riconoscimento ed esaltazione nella Costituzione della Repubblica.

Il controllo è funzione tipica, istituzionale della Corte: controllo esterno, pubblico, indipendente, con connotati propri e con carattere d'insostituibilità, attraverso cui la Corte assicura, per mandato costituzionale, la legalità e la regolarità dell'attività governativa, segnatamente della gestione del bilancio, e che trova il momento conclusivo dell'annuale giudizio sul rendiconto generale dello Stato e nella contestuale relazione con cui, a norma della Costituzione, la Corte riferisce al Parlamento sui risultati del riscontro eseguito.

Funzione, dunque, di garanzia obiettiva dell'integrità dell'ordinamento giuridico e, nello stesso tempo, di cooperazione, in posizione d'indipendenza, nei confronti del Parlamento.

Funzione - è da aggiungere - che va oltre l'ambito dell'attività governativa e della gestione del bilancio dello Stato, giacché alla Corte è demandato il controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato e, quindi, anche sui risultati di esso la Corte riferisce periodicamente al Parlamento, come pure al Parlamento vengono comunicate, organicamente riassunte, le relazioni rese dalla Corte agli organi legislativi delle Regioni a statuto speciale, a conclusione del controllo esercitato sugli atti e sulla gestione delle Regioni stesse.

L'accento fatto alle Regioni a statuto speciale richiama un problema che è divenuto attuale a seguito dell'integrale attuazione dell'ordinamento regionale e di cui a me sembra doveroso qui parlare: si tratta del controllo sugli atti delle regioni a statuto ordinario.

Sappiano che per le Regioni a statuto speciale, fatta eccezione della Valle d'Aosta, detto controllo è demandato alla Corte dei conti, mentre per le Regioni a statuto ordinario la legge 10 febbraio 1953, n. 62, prevede il controllo amministrativo di apposita Commissione della quale fa parte, tra gli altri componenti, il magistrato della Corte.

Sull'adeguatezza del sistema stabilito dalla predetta legge sono sorte - è noto - non poche perplessità che larga eco hanno trovato non soltanto in studi e dibattiti, ma anche in sede parlamentare, come è reso palese, tra l'altro, da un disegno di legge della cessata legislatura e dalla relazione allo stesso unita.

Si tratta, invero, di considerare se il controllo sugli atti di enti - come le Regioni - dotati di autonomia legislativa possa essere devoluto ad un organo che di per sé, per la sua stessa promiscua composizione, non ha il carattere di neutralità o se, piuttosto, ai fini di garantirne l'esercizio esclusivamente sul piano di obiettivi criteri, e quindi in funzione di tutela dell'ordinamento, non sia meglio aderente al sistema costituzionale (e vorrei richiamarmi espressamente all'art. 125 della Costituzione) prevedere, anche per le Regioni a statuto ordinario, il controllo esterno, pubblico, indipendente, affidato così come è per lo Stato e per le Regioni a statuto speciale, all'organo di antica tradizione e di rilevanza costituzionale.

Credo che non sia necessario ricordare, da un lato, l'esperienza - ormai ventennale e ricca di utili insegnamenti - del controllo sugli atti delle Regioni a statuto speciale, e dall'altro che l'attività delle Regioni a statuto ordinario riguarderà, in larga misura, funzioni trasferite dallo Stato, funzioni dunque il cui svolgimento è sottoposto in atto al controllo della Corte.

Vorrei soltanto aggiungere che c'è poi un'altra esigenza - forse non meno importante - da considerare e che soltanto l'esercizio del controllo da parte dell'organo neutrale può soddisfare, in quanto a questa esigenza è anche preordinato, ben può dirsi istituzionalmente, il controllo esterno, pubblico, indipendente della Corte: l'esigenza, cioè, che i risultati del controllo confluiscono nel diretto riferire, così come avviene per le Regioni a statuto speciale, ai Consigli regionali e al Parlamento della Repubblica. Gli uni perché abbiano contezza del modo con cui gli amministratori si sono comportati nella gestione amministrativa e, in specie, nella gestione del bilancio; il Parlamento, per le valutazioni che,

ai fini del coordinamento della finanza pubblica, sono ad esso espressamente demandate dall'art. 119 della Costituzione.

E' auspicabile, quindi, che nella loro sensibilità Parlamento e Governo avvertano l'esigenza di un sollecito, meditato approfondimento del problema, sul quale - nel rilievo dei suoi vari, complessi e delicati aspetti - la Corte si è ampiamente soffermata nella relazione testé presentata sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1969.

Connesso al problema del controllo sugli atti regionali potrebbe pure essere quello della congruità e dell'efficienza degli schemi e dei procedimenti che si accompagnano alle funzioni della Corte; ma su tale problema vorrei soffermarmi più avanti, perché è di più generale portata e investe, nella loro struttura, anche le altre funzioni della Corte.

Ho parlato finora del controllo, anche se per cenni assai sommari. Ma non meno eminenti sono le altre funzioni della Corte.

Accanto al controllo, infatti, nel quadro delle garanzie obbiettive che debbono presiedere alle gestioni pubbliche, si colloca la giurisdizione contabile, alla quale la Costituzione ha dato una nuova dimensione, estendendone l'ambito a tutte le gestioni pubbliche; la giurisdizione contabile, quindi, oggi non riguarda soltanto lo Stato, ma abbraccia l'intero arco della finanza pubblica, nell'area vastissima, oltre che dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli altri enti e delle amministrazioni pubbliche in genere, e che si prospetta, pertanto, con i connotati della indispensabile continuità nell'unitario contesto normativo.

Anche questa è funzione tipica, istituzionale della Corte, che si articola nei tradizionali istituti (giudizi di conto e di responsabilità e altri giudizi in materia contabile) e che trova peculiare caratterizzazione nel ruolo che nel suo ambito svolge il pubblico ministero.

E ancora la giurisdizione sulle pensioni ordinarie e speciali, che racchiude tutta una materia assai complessa e delicata, e, infine, l'attività consultiva.

Queste, dunque, le funzioni cui la Corte attende con l'appassionata opera dei suoi magistrati e di tutto il suo personale.

Certamente - e ce ne avvediamo tutti i giorni - gli strumenti normativi, che queste funzioni disciplinano, denunciano in non pochi casi l'usura del tempo e quindi la loro non sempre adeguatezza alle mutate esigenze della società in cui viviamo.

Il discorso vale per il controllo, dove la funzione della Corte potrebbe essere vivificata dall'introduzione di nuovi modelli di maggiore efficienza, sia sul piano sostanziale sia su

quello procedimentale; vale anche – e probabilmente in larga misura – per i procedimenti contenziosi, riguardino questi la materia della contabilità pubblica o la materia delle pensioni.

Non mi nascondo – il rilievo viene dalla mia lunga esperienza di magistrato – che occorre andare assai cauti nell’auspicare o nel suggerire modificazioni o adattamenti dell’attuale disciplina normativa; modificazioni o adattamenti, i quali – una volta prestati e sperimentati – potrebbero pure rivelarsi non del tutto in armonia rispetto ai fini, che alle funzioni della Corte sono assegnati, e che sono stati considerati, siccome essenziali, dall’ordinamento giuridico.

Il problema, certo, esiste e non è di scarso momento. A parte quello che potranno essere le scelte di fondo, io credo che occorra anzitutto fare una attenta verifica, sulla base dell’esperienza e delle nuove realtà, degli strumenti normativi di cui disponiamo, in modo da vedere in quale misura gli strumenti stessi abbiano ancora attualità e quali, invece, abbisognino, di revisione; come pure in quale misura sia possibile rendere meglio articolati, e quindi più snelli, i procedimenti, senza che vengano meno le pur necessarie garanzie.

Vorrei subito aggiungere che a tale problematica, di cui gli accenni or fatti costituiscono evidentemente appena una traccia, la Corte non è rimasta insensibile e, infatti, nell’ambito dell’Istituto, studi sono in corso - e in fase avanzata – intesi appunto ad elaborare, nella valutazione della complessa e delicata materia, proposte di riforma dell’ordinamento e delle procedure della Corte.

Prima di lasciare la presidenza dell’Istituto io vorrei proprio che questi studi, con la collaborazione di tutto il personale della Corte, fossero portati a compimento.

Esistono poi problemi organizzativi che occorre affrontare; ed è pure mio intendimento tenere conto – anche per rappresentarle nelle sedi competenti – delle giuste aspirazioni del personale amministrativo della Corte.

Le riforme di struttura, di cui ho fatto cenno, costituiscono indubbiamente un dato molto importante.

Il loro iter è, però, di necessità, laborioso ed è per questo che su alcuni punti vorrei soffermarmi e che richiedono il sollecito intervento del legislatore.

Di uno di essi - il controllo sugli atti regionali - ho già parlato; gli altri riguardano la giurisdizione contabile sugli enti locali e la pesante situazione, che ancor permane, nel contenzioso delle pensioni di guerra.

Venuti meno, per dichiarata incostituzionalità, i Consigli di prefettura, la giurisdizione contabile sugli enti locali - si sa - è stata attratta nella sua globalità e per l'intero arco del suo svolgimento, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione, nell'ambito della Corte, già giudice in grado di appello.

Le Sezioni giurisdizionali per le materie di contabilità pubblica e l'ufficio del pubblico ministero hanno intrapreso un intenso lavoro per consentire lo svolgimento dei necessari giudizi sui conti consuntivi, giudizi che dalla legge sono previsti a garanzia della regolarità di gestione degli enti locali.

Ma è palese, che per far ciò occorre razionalizzare l'esercizio della giurisdizione contabile attraverso un adeguato decentramento regionale. Per questo vorrei sottolineare l'urgenza dell'approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa, già all'esame del Parlamento, che tali esigenze si ispira, e sul quale la Corte a sezioni riunite ha reso il prescritto parere. A tal proposito occorrerà tener presente che, secondo realistiche previsioni, soltanto nella prima fase ben 150 mila sono i conti che affluiranno alla Corte.

La presente situazione dei ricorsi tuttora pendenti in materia di pensioni di guerra - situazione che in certa misura si verifica anche in settori delle pensioni ordinarie - è indubbiamente tra i più gravi problemi che attengono alla efficiente funzionalità dell'Istituto; e in più ha un marcato rilievo sociale, giacché migliaia e migliaia di cittadini e molti di questi spesso in età avanzata attendono ancora che si renda loro giustizia, con la decisione sul ricorso.

Non è il caso - perché sono note e la Corte altre volte ha sentito il dovere di metterle in evidenza - che io mi soffermi sulle ragioni del crescente formarsi dell'arretrato essenzialmente a motivo dello squilibrio del ritmo annuo di definizione dei giudizi rispetto al flusso dei nuovi ricorsi; come pure mi sembra superfluo ricordare l'imponente organizzazione di uomini e di mezzi, anche meccanici, che la Corte dedica al settore delle pensioni di guerra.

La Corte, fa, dunque, quanto è nelle sue possibilità, data anche l'attuale struttura dei procedimenti; e mi sia consentito aggiungere che appassionata e senza soste è l'opera

prestata dai magistrati e dal personale, sia della Procura Generale sia delle sezioni giurisdizionali, consapevoli tutti di fare anche opera di grande rilievo sociale.

Credo che lo sbocco della situazione debba essenzialmente ricercarsi nella riconsiderazione del sistema e dei procedimenti, attraverso misure che, tra l'altro, incidano sulla disciplina e sulla durata di questi ultimi. Ed è auspicabile che a ciò si giunga senza indugio, in modo da rendere giustizia a chi da tanti anni l'attende, e nello stesso tempo per consentire gradualmente la disponibilità di una elevata aliquota di magistrati e di impiegati per l'esercizio delle attribuzioni fondamentali della Corte.

Gioverà, da ultimo, ricordare che soluzioni del grave problema sono state già vagliate e meditate e che di recente le sezioni riunite della Corte si sono pronunciate, con motivato parere, su un disegno di legge in atto all'esame del Parlamento.

Ho terminato questi brevissimi cenni detti - così - come è mio costume, assai semplicemente. Continuiamo il nostro lavoro, con la dedizione di sempre, in modo che la Corte possa ancora corrispondere, come è nelle sue nobili tradizioni, alle aspettative del Paese.