

## **Discorso di insediamento pronunciato dal**

**Presidente Tullio Lazzaro**

**12 aprile 2007**

Signor Presidente della Repubblica,

ho l'onore di porgerLe, unitamente alla magistratura della Corte tutta, un deferente saluto e un sincero ringraziamento per aver voluto rendere solenne, con la Sua presenza, la cerimonia odierna, che testimonia, ancora una volta, la Sua squisita sensibilità istituzionale verso le supreme magistrature.

Il mio omaggio sentito a tutte le alte cariche istituzionali e alle Autorità civili, militari e religiose presenti e ai rappresentanti delle magistrature consorelle.

Un saluto affettuoso, infine, rivolgo ai Presidenti della Corte miei predecessori.

La presenza qui delle più alte Autorità ritengo che non sia solo un rituale atto di omaggio alla più antica magistratura dello Stato italiano: io vi leggo, anche e soprattutto, la volontà di seguire da vicino l'attività della Corte per comprendere, com'è giusto che sia, la via che essa intende seguire e valutare, quindi, l'apporto che può dare alla trasparenza dell'Amministrazione, ponendosi come punto di snodo tra le ragioni della garanzia e quelle dell'efficienza.

Da anni ormai la Corte non è più una monade in sé chiusa. Al contrario essa è parte di una vastissima rete internazionale di Istituzioni Superiori di controllo (I.S.C.) tutte riunite nell'INTOSAI al cui atto fondante - la c.d. dichiarazione di Lima del 1977 - l'Italia ha ufficialmente aderito.

Afferma tra l'altro tale dichiarazione, testualmente, che "è indispensabile che ogni Stato abbia una Istituzione Superiore di controllo delle finanze pubbliche, la cui indipendenza sia garantita dalla legge" e inoltre che "le finalità specifiche del controllo delle finanze pubbliche, cioè l'efficace ed appropriata utilizzazione dei fondi pubblici, la ricerca di una sana gestione finanziaria, la regolarità dell'azione amministrativa e la comunicazione delle informazioni alle autorità pubbliche e alla cittadinanza mediante la pubblicazione di rapporti obiettivi sono utili alla stabilità ed allo sviluppo degli Stati e conseguentemente conformi ai fini delle Nazioni Unite".

Sancisce poi l'art. 1 che "il controllo è principio immanente dell'amministrazione delle finanze pubbliche, poiché la gestione dei fondi pubblici è fiduciaria".

Soggiungendo che "il controllo non è fine a sé stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema di regole che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell'amministrazione finanziaria, in modo da rendere possibile l'applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici; il riconoscimento della propria responsabilità da parte dell'organo responsabile, il risarcimento dei danni e l'adozione di provvedimenti che rendano in futuro impossibile, o perlomeno estremamente difficile, la ripetizione di tali violazioni".

A queste norme di principio si adeguano sostanzialmente tutte le Istituzioni Superiori di controllo in Europa ed anche la Corte dei conti della Comunità Europea con la quale fin dal 1990 la Corte dei conti italiana ha stipulato un apposito protocollo d'intesa per reciproca assistenza e scambio di informazioni.

Ovviamente tali Istituzioni di controllo sono connotate da diversità di organizzazione, di moduli operativi e di conseguenze che ne derivano.

Diversità che sono frutto di tradizioni, di ordinamenti, di civiltà giuridiche diverse e proprie di ciascun Paese e che costituiscono l'anima stessa di ogni Nazione.

Non a caso il congresso INTOSAI di Washington del 1992 nel dettare quelli che ha definito "principi basilari del controllo" ha espressamente riconosciuto la diversità tra la natura collegiale e giuridica del controllo effettuato dalla Corte dei conti rispetto al controllo condotto da Istituzioni che sono invece organizzate secondo un sistema gerarchico guidato da un Auditor o da un Contrôler Général, riconoscendo la validità di entrambi tali differenti sistemi.

Ciò dovrebbe probabilmente indurci a riflettere più attentamente innanzi a ricorrenti tentazioni di totale omologazione avanzate solo in nome di una nebulosa modernizzazione dagli incerti contorni.

Controllo dunque che potremmo definire come "l'in sé" della Corte, anzi controlli al plurale essendo ora delineato, a seguito delle leggi di riforma, un unitario sistema di controlli di cui la Corte è naturale titolare, secondo i principi riaffermati anche di recente dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 267 del 2006.

Il controllo, tuttavia, è una delle funzioni della Corte, funzioni molteplici ma tutte tra loro strettamente e funzionalmente collegate al punto che non vederne la connessione fa perdere la percezione di ciò che l'Istituto in effetti è e quindi di sottovalutarne le potenzialità.

Potremmo disegnare le funzioni della Corte come un albero di cui la tutela della finanza pubblica costituisce il tronco e le varie ramificazioni rappresentano i vari tipi di controllo e tutte le altre funzioni. I rami traggono dal tronco linfa vitale e sostegno ma a mezzo delle foglie che essi portano gli danno nutrimento e vita: separati dal

tronco i rami saranno solo rami morti ma senza i rami e le loro foglie anche il tronco non potrà che marcire e morire.

Un tipo di tutela in cui è evidente la connessione tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale è quello che si esercita in sede di parifica del rendiconto generale dello Stato.

E' una attività di analisi del bilancio consuntivo dello Stato che mira ad accertare la regolarità delle sue risultanze: in tale sede la Corte ha anche il potere di esporre, così si esprime la legge, "le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

Tale attività di controllo, per esplicita disposizione di legge, sfocia in un vero e proprio giudizio tanto che, ormai da molti anni, la Corte Costituzionale ammette che, in tale sede, possono sollevarsi eccezioni di costituzionalità per leggi che hanno incidenza sul bilancio dello Stato.

Il cuore del controllo sulle Amministrazioni statali, dopo la riforma recata dalla legge n. 20 del 1994, è oggi certamente il controllo sulle gestioni che, secondo i principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995 è potenzialmente esteso ad ogni centro di gestione delle pubbliche finanze.

Caratteristica essenziale di tale tipo di controllo è, in base alla legge, l'accertamento dei fatti costituenti la gestione.

I fatti accertati sono da valutare, prima di tutto, in rapporto alla loro conformità alle norme di diritto interno e comunitario. Peraltro il requisito della legalità non può e non deve essere inteso in senso meramente formale o, peggio, formalistico ma al contrario in senso sostanziale, richiedendo la norma che si accerti il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla legge.

I fatti accertati vanno poi valutati con riferimento ai canoni di buona amministrazione – spesso riassunti con la formula dell'efficienza,

efficacia ed economicità – già imposta dall'art. 97 della Costituzione attraverso il principio del "buon andamento" dell'Amministrazione. Obbligo di ben amministrare e di usare la "diligenza del buon padre di famiglia" previsto, per chi amministra beni altrui, dal codice civile, diretta filiazione, a sua volta, dal diritto romano: ciò che dimostra come in ogni epoca storica, in ogni tipo di umana società, sia insopprimibile il bisogno di avere garanzie in ordine alla correttezza e perciò stesso alla trasparenza dell'agire di chi amministra beni di altri o, a maggior ragione, della collettività.

Tuttavia l'accertare il rispetto del parametro della buona amministrazione non è solo una funzione di garanzia, ma significa anche asseverare che l'Amministrazione operando in modo efficiente ed efficace e raggiungendo gli obiettivi prefissati è in grado di fornire una spinta non secondaria allo sviluppo economico complessivo.

E' la Corte stessa che fissa annualmente il programma dei propri controlli, dandone comunicazione al Parlamento.

Un'interessante novella al riguardo è ora recata dall'art. 1, comma 473, della legge finanziaria per il 2007 (L. 27.12.2006, n. 296) che stabilisce che la Corte definisce i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti. Poiché la programmazione di qualsiasi attività non può, di necessità, prescindere da un'analisi di previa fattibilità, tale norma può anche aprire la strada a preve consultazioni tra le competenti Commissioni parlamentari e la Corte, per individuare i temi di maggiore interesse e per i quali vi sia la concreta possibilità di attivare un proficuo controllo.

La norma dimostra poi, con evidenza, la volontà del Parlamento verso un rafforzamento della funzione ausiliaria della Corte e quindi l'interesse verso gli esiti derivanti dall'esercizio di tale funzione.

Un controllo ad estensione minore perché limitato alla sola gestione finanziaria, ma potenzialmente di grande impatto economico è quello sugli Enti pubblici alle cui entrate contribuisce lo Stato in modo diretto o indiretto: controllo demandato alla Corte dalla legge n. 259 del 1958.

Potenzialmente idoneo a produrre effetti diretti sull'economia e sull'entità complessiva delle somme destinate alla retribuzione dei pubblici dipendenti è l'attività demandata alla Corte dall'art. 47 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 di certificare la compatibilità economica dei contratti collettivi, dei dipendenti pubblici, prima che essi acquistino efficacia.

Nell'anno scorso sono state rese n. 40 certificazioni di cui 33 positive e 7 non positive.

Il controllo preventivo di pura legittimità, con efficacia interdittiva è stato dalla riforma del 1994 ridotto a pochi atti peraltro comportanti un, potenziale, rilevante impatto sull'attività dell'Amministrazione o sulla finanza pubblica quali, ad esempio, le direttive generali o gli atti di programmazione comportanti spese.

Atti quindi per i quali il bilanciamento delle opposte esigenze di averne una immediata eseguibilità ma, dall'altro lato, di evitare il prodursi di possibili effetti negativi, importanti ed estesi tanto da essere poi difficilmente rimovibili, ha consigliato il legislatore a lasciare solo per questi un controllo di tipo preventivo e interdittivo peraltro da esercitare in un termine temporale brevissimo.

Per i suoi aspetti di affinità con la funzione giurisdizionale la Corte Costituzionale ha più volte ammesso che, in tale sede, possano sollevarsi eccezioni di costituzionalità, segnatamente per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di leggi di spesa imposto dall'art. 81, u.c., della Costituzione.

La recente legge n. 131 del 2003 – all’art. 7 – attribuisce alla Corte la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni ai fini del coordinamento della finanza pubblica in relazione al “patto di stabilità” ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea.

Le Sezioni regionali della Corte, nel pieno rispetto della natura collaborativa di tale controllo – esplicitamente affermata dalla legge n. 131 – verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria.

L’espresso richiamo al patto di stabilità pone bene in evidenza la sempre più stretta interazione tra finanza comunitaria e finanza nazionale, con la conseguente corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

Da tutto ciò risulta evidente, per la Corte, la funzione di tutela degli equilibri finanziari e della efficienza gestionale ed il ruolo – già affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995 e ribadito con la sentenza n. 267 del 2006 – di garante degli equilibri economico-finanziari della Repubblica.

L’essere tale forma di tutela cogente in misura maggiore o minore dipende ovviamente dalle scelte del legislatore: scelte che peraltro appaiono talora ondivaghe.

Risulta infatti che con riferimento al bilancio di previsione 2006 le Sezioni regionali di controllo avevano rilevato che 16 Province e 522 Comuni, aventi popolazione superiore ai 5000 abitanti non avevano impostato il proprio bilancio in modo tale da rispettare il patto di stabilità e non incorrere quindi nelle sanzioni previste dalla legge e consistenti in:

1. divieto di spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore a quella dell’ultimo anno in cui era stato rispettato il patto;

2. divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
3. divieto di assumere personale a qualsiasi titolo.

Di tali sanzioni, le prime due sono state abrogate con legge 27 dicembre 2006 n. 296 - art. 1, comma 701 - e l'ultima è stata abrogata dall'art. 8 sexies del D.L. 28 dicembre 2006 n. 300 convertito in legge 26 febbraio 2007 n. 17.

L'avvenuta abrogazione delle sanzioni potrebbe innescare aumenti di spese con possibili interventi negativi da parte dell'Unione Europea e costituisce un pessimo segnale per quegli Enti che avevano invece rispettato il patto.

Il dato saliente del controllo finanziario previsto dalla citata legge n. 131 è l'essere svolto a fini di coordinamento della finanza pubblica, come esplicitamente tale legge prevede.

Coordinamento che è e sarà sempre più necessario via via che si afferma l'assetto policentrico di entrata e di spesa in quanto una pluralità di centri impositori ed erogatori a fronte di un'unica fonte, ultima, di alimentazione che è quella fiscale postula necessariamente l'esistenza di un organo di coordinamento che non può che essere unico essendo ovvio che solo ciò che è unico può coordinare ciò che è plurimo.

A questa funzione di ausilio al coordinamento della finanza pubblica la legge chiama la Corte dei conti ed è una funzione essenziale a cui dovrà sempre più rivolgersi attenzione.

Risulta quindi chiaro che la diversità dei tipi di controllo è in rapporto diretto con la diversità dei fini che il legislatore vuole raggiungere.

Vi è perciò un controllo che mettendo in luce discrasie e criticità rilevate e formulando, eventualmente, proposte per migliorare il



sistema, ha essenzialmente lo scopo di informare il decisore politico perché possa intervenire opportunamente ove, quando e se lo voglia.

Vi è un controllo che è rivolto essenzialmente all'organo gestore dell'Amministrazione pubblica e che è finalizzato ad "accertare" - come afferma la legge - in modo molto più puntuale lo svolgersi delle gestioni: controllo questo che obbliga l'Amministrazione a rimeditare il proprio operato pur restando libera di adottare i provvedimenti che ritiene più opportuni per soddisfare l'interesse pubblico.

Sono, tutti, controlli giuridici perché regolati da norme giuridiche, perché l'oggetto di essi - gestioni pubbliche - è costituito da atti o fatti giuridici e lo svolgersi di esse è a sua volta retto da norme giuridiche, perché tali controlli, infine, sono destinati ad avere effetti che, in vario modo, hanno diretta rilevanza giuridica.

Sono controlli affidati ad un organo costituito da magistrati - quale è la Corte dei conti - perché dovendosi avere, in ossequio alla Costituzione ed alle regole internazionali recepite dal nostro ordinamento, controlli esterni ed indipendenti è, nel nostro diritto, la Magistratura che ha e può dare la massima garanzia di indipendenza, tanto dell'Istituto quanto dei suoi componenti.

Certo il valutare fatti gestionali talora molto complessi, implica la conoscenza anche di discipline economiche, finanziarie, di scienza dell'amministrazione di cui non sempre il magistrato, anche se specializzato come quello della Corte dei conti, ha piena padronanza.

E' perciò necessario avere nella Corte, a latere del magistrato, personale particolarmente preparato in campo economico-finanziario, personale da assumere, eventualmente, anche con contratto di diritto privato e a cui affidare compiti specifici e limitati nel tempo: è un'esigenza seria che peraltro la Corte non può soddisfare senza l'intervento dei centri della sovranità.

Tuttavia il problema nodale del controllo si incentra sugli effetti che esso deve generare.

Accantonata ormai la vecchia concezione dell'effetto impeditivo o interdittivo, è però necessario che il controllo abbia ricadute idonee a perseguire lo scopo che il decisore politico trasfonde in norme, direttive, programmi o altro.

Occorre cioè che il controllo abbia una sua capacità, autonoma o propulsiva, atta a contribuire a che vengano realmente in essere i risultati voluti da leggi o da direttive. Occorre, in altri termini, che il controllo sia adeguato al fine, che è certamente degli organi politici e del cittadino, di impedire che piani, programmi autorizzati e finanziati restino negletti o incompiuti con le ulteriori negative conseguenze, spesso, di lasciare congelate risorse che avrebbero anche potuto essere diversamente impiegate e, sempre, di alimentare fenomeni di disaffezione dei cittadini verso le Istituzioni, fenomeni di ribellione strisciante verso i doveri fiscali talora percepiti come un peso inutile e non, come invece è, come un apporto indispensabile per il benessere di tutti e quindi anche del singolo.

Verso quel fine il controllo della Corte, in raccordo con gli indispensabili controlli interni, deve essere quindi parte di un sistema che abbracci certamente una pluralità di soggetti, ma che sia un sistema normato in modo organico ad evitare una proliferazione di organi di controllo che, spesso, produce più confusione che certezze.

Deriva da tutto ciò che se nei confronti delle Assemblee legislative il solo riferire può essere misura sufficiente essendo ogni successivo, eventuale, intervento rimesso in toto alla valutazione politica, ciò può non bastare nei confronti dei centri gestionali.

Infatti, l'attuale sistema normativo che distingue nettamente l'attività di indirizzo politico o amministrativo generale – con relativa assegnazione di risorse – da quella invece gestionale concreta, implica,

necessariamente, che la volontà espressa dal legislatore o dal Governo debba poi essere portata nel mondo del reale dall'Amministrazione che è quindi il vero blocco motore senza il quale si inceppa qualsiasi azione di governo; ad essa quindi spetta tradurre in concreto ciò che sin lì era solo nella volontà di leggi, direttive o programmi ma, per ciò stesso, è ad essa che il più delle volte può essere ascritta la responsabilità di risultati mancati.

Il controllo successivo sulle gestioni può produrre effetti diretti, di tipo in qualche modo punitivo, in ordine all'esercizio di funzioni da parte dei singoli dirigenti: ma ciò può essere, ad un tempo, troppo o troppo poco. Troppo, perché raramente il mancato raggiungimento di obiettivi dipende da un singolo individuo, quanto piuttosto da una serie di disfunzioni; troppo poco, perché per varie ragioni il Ministro competente è spesso poco incline ad adottare misure drastiche a carico di singoli.

Una prospettiva nuova e interessante è stata aperta dall'art. 1, comma 171, della legge finanziaria per il 2006 (L. 23 dicembre 2005, n. 266) che ha stabilito che nelle formulazioni delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguiti dalla Corte sulle gestioni, indicandosi altresì nelle note preliminari della spesa le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte.

Ad oggi non risulta che questa norma abbia avuto concreta applicazione.

Opportuna sarebbe una approfondita riflessione sulle possibilità di un più diretto intervento della Corte, per una eventuale rimodulazione di poste di spesa del bilancio, da parte degli organi competenti, in dipendenza del raggiungimento o meno di obiettivi prefissati.

L'attività di tutela della finanza pubblica, propria della Corte, può essere esercitata anche, con effetto di prevenzione, a mezzo della sua funzione consultiva prevista fin dal 1939 col R.D. n. 273, per i

provvedimenti legislativi concernenti le funzioni della Corte; nonché dal T.U. del 1934 (n. 1214, art. 13) e dal Regolamento generale del 1923, per la contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 1440, art. 88). Funzione oggi specificamente prevista dai regolamenti parlamentari che consentono alle Commissioni di Camera e Senato di richiedere alla Corte di esprimere il proprio avviso su questioni comunque attinenti alla finanza pubblica ed è altresì esercitata attraverso audizioni, in sede parlamentare, a cui la Corte ormai da molti anni è chiamata particolarmente in occasione di formazione del D.P.E.F. o di progetto di legge finanziaria.

La recente legge 18 ottobre 2001 n. 3 prevede poi – art. 7, comma 8 – che le Regioni nonché i Comuni, Province e città metropolitane possono chiedere pareri alle Sezioni Regionali della Corte in materia di contabilità pubblica, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Risultano emessi dalle Sezioni Regionali, ad iniziare dall'entrata in vigore della legge, n. 326 pareri con andamento via via crescente nel tempo.

Anche questo dato conferma come il nuovo assetto territoriale della Corte sia un importante fattore di vicinanza alle esigenze degli amministratori locali e, per ciò stesso, dei cittadini.

Potenzialmente di grande interesse è l'art. 16, comma 2 della legge n. 400 del 1988 che abilita la Presidenza di ciascuna delle due Camere, ovviamente in via facoltativa, a richiedere alla Corte le valutazioni in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo del Governo.

Quale attualmente delineata dalla normativa la funzione consultiva della Corte risulta orientata, in via di gran lunga prevalente, verso il Parlamento.

Ciò è da ricondurre, verosimilmente, anche al retaggio storico della concezione della Corte quale *longa manus* del Parlamento: concezione ripetuta dalla dottrina e suffragata, sostanzialmente, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Concezione del tutto esatta in epoca storica in cui il Governo era “il Governo del Re” e aveva quale contro altare il Parlamento che esercitava il controllo sul potere di imporre tasse e sulle finanze, ma che meriterebbe forse una rivisitazione oggi che la configurazione storica quasi di contrapposizione tra Governo e Parlamento è superata dal *continuum* Governo-Parlamento che fa sì che il Governo sia espressione stessa del Parlamento. Senza nemmeno dimenticare che il testo letterale della Costituzione – e tralasciando ovviamente qui ogni notazione in ordine a Costituzione formale e materiale – pone la Corte tra gli “organi ausiliari” la cui previsione è inserita nella Sezione III del Titolo III intestato a “il Governo”.

In tale prospettazione, costituzionale e storica, la Corte si pone quindi come organo di ausilio tanto verso il Governo quanto verso il Parlamento, in piena indipendenza tanto dall’uno quanto dall’altro centro della sovranità.

Ausiliarietà verso il Governo, in sede tecnica, per l’azione ad esso spettante di coordinamento e impulso della gestione del bilancio.

Ausiliarietà verso il Parlamento, intesa essenzialmente quale premessa necessaria all’esercizio dei poteri di controllo che ad esso spettano.

Sarebbe quindi pienamente in linea col disegno costituzionale che anche il Governo potesse chiamare la Corte a rendere parere – ovviamente solo tecnico e con modalità tali da garantirne la tempestività – in questioni aventi attinenza con la finanza pubblica.

L'attività di tutela della finanza pubblica svolta dalla Corte è completata dall'effetto dissuasivo della sua funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa e contabile.

Giurisdizione che ha riguardo ai casi di patologia del sistema e che pone in essere un deterrente forte per quegli amministratori che, dimentichi del dovere imposto loro dall'art. 98 della Costituzione di essere al servizio esclusivo della Nazione, vogliono distorcere i beni pubblici al proprio arricchimento.

Funzione giurisdizionale volta a garantire il cittadino - contribuente che la parte di ricchezza da lui prodotta e autoritativamente sottrattagli attraverso l'imposizione fiscale venga effettivamente utilizzata a vantaggio della comunità.

Funzione che costituisce, quindi, l'ultima trincea che l'ordinamento appresta a tutela del cittadino e che è saldamente presidiata dalle Procure Regionali che sono il motore della giurisdizione. Ma proprio in quanto investe la patologia dell'agire amministrativo la funzione giurisdizionale e quella prodromica di indagine delle Procure non potrà mai investire una generalità di comportamenti o di fatti indistinti, dovendo invece avere di mira solo ben determinati atti riferibili a individui precisamente identificati.

Funzione giurisdizionale affidata alla Corte non solo in quanto massimo organo di tutela della finanza pubblica ma perché nessuno meglio di un magistrato che abbia esercitato negli anni, prima e separatamente, le funzioni di controllo può avere acquisito diretta conoscenza dei problemi della Pubblica Amministrazione e la sensibilità necessaria per distinguere ciò che rientra nel potere, anzi dovere, di esercizio di scelta discrezionale da ciò che è invece puro arbitrio diretto a favorire o arricchire sé stesso o altri.

Sensibilità, equilibrio, indispensabili ad evitare che l'azione di promuovere e rendere giustizia possa apparire, con falsa percezione,

come meramente persecutoria con la possibile conseguenza di spingere l'amministratore a rifugiarsi nell'inazione: conseguenza perniciosa per la mancata realizzazione di programmi, per il mancato uso di risorse che, per legge economica, sono sempre inferiori ai bisogni e vanno perciò usate tutte e al meglio.

Ecco quindi che le varie funzioni della Corte si integrano a vicenda e danno ragione di quanto illuminata sia stata la scelta di legislatori lontani nel tempo, ma di perdurante modernità e attualità di visione, di concentrare e riunire tali funzioni in unico organo, protetto dalla propria assoluta indipendenza.

Funzioni strettamente legate l'una all'altra dall'essere rivolte a tutelare diritti diffusi della collettività soddisfatti attraverso ingenti risorse: diritto alla tutela della salute, alla salvaguardia dell'ambiente, all'istruzione, alla protezione; diritti che proprio per essere di tutti rischiano non poche volte di essere di nessuno; diritti che sono resi vivi e concreti attraverso l'azione amministrativa di cui va perciò dato conto al cittadino. Funzioni quindi che costituiscono una rete complessa ma unitaria non solo di tutela verso la finanza pubblica ma, prima ancora, di garanzia per il cittadino.

Necessità di garanzia imposta non solo dalla legge ma dal fondamentale principio di civiltà e di giustizia che vuole che l'imporre un sacrificio al singolo può essere giustificato solo dal perseguimento dell'interesse di tutti: e mai avvenga che sia il legislatore ad espropriare la giustizia.

Questa rete di garanzia può essere tenuta salda solo se la Corte potrà avere i mezzi necessari e sufficienti per esercitare le sue funzioni: non dare tali mezzi significa togliere al cittadino una parte consistente dei suoi diritti e delle sue garanzie.

Non sfuggono a chi parla le difficoltà strutturali in cui versano tutte le Amministrazioni pubbliche da ormai diversi anni, in relazione

alla lenta ed inesorabile riduzione degli stanziamenti di bilancio: pur tuttavia, la piena ed incondizionata funzionalità degli Organi costituzionali o di rilevanza costituzionale – ontologicamente estranea alle scelte di strategie e tattica politica propria del Governo – potrebbe passare attraverso la previsione di *budgets* annuali legati ad una quota-parte prefissata del bilancio dello Stato.

Signor Presidente, Autorità,

in un suo celebre discorso il Presidente John Kennedy affermò “ Non chiedetevi che cosa il Paese può fare per voi ma che cosa voi potete fare per il vostro Paese”. Mi sono chiesto che cosa la Corte possa fare per il Paese e ho cercato di rispondere partendo dall’essere e dalla vocazione di essa.

Per parlare della Corte e dei suoi compiti sarebbe stato facile rifarsi a tradizioni secolari e gloriose, rifugiarsi nel porto sicuro di dotte citazioni.

Ma qui e ora è necessario un dire diverso: è necessario far percepire ciò che la Corte è e, più ancora, ciò che potrebbe essere e potrebbe fare ove ne siano portate alla luce le potenzialità tuttora latenti.

La Corte ha una sola, ma grande, ambizione:

quella di essere realmente al servizio del cittadino, di essere da questi sentita vicina, percepita come un organo della comunità e per la comunità, che dà, per molteplici vie, la massima garanzia possibile alla collettività in quanto tale, garanzia quindi che precede e non si contrappone a quella apprestata dall’ordinamento per il singolo.

Questo è ciò che la Corte vuol perseguire, in armonia con le Istituzioni della Repubblica, con l’aiuto del Governo e del Parlamento



e nella più totale osservanza della volontà della legge: questo è ciò per cui assumo qui impegno.