

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Giuseppe Cataldi

29 settembre 1973

Signor Presidente della Repubblica, interpretando il sentimento più sincero della Corte dei conti, La ringrazio per aver voluto onorare della Sua presenza questa adunanza, presenza che la rende solenne e significativa.

Con Lei ringrazio, per la loro presenza, il Signor Presidente del Senato e il Signor Vice Presidente della Camera, nonché il Signor Presidente del Consiglio, anche per l'apprezzamento che ha dimostrato per il nostro Istituto.

Ringrazio anche il Vicario di Sua Santità il Sommo Pontefice, il Signor Presidente della Corte Costituzionale, i signori Ministri, i signori Giudici Costituzionali, gli onorevoli Parlamentari, gli insigni rappresentanti delle supreme Magistrature, dell'Avvocatura Generale dello Stato ed i rappresentanti degli ordini forensi e quanti altri hanno avuto onorare l'Istituto con la loro partecipazione.

Ringrazio, altresì, i miei predecessori Carbone, Rossano e Greco, non soltanto per la loro presenza, ma altresì per i notevoli studi predisposti, studi tuttora in corso, onde appagare l'esigenza, da più parti ed in più modi sottolineata, di un adeguamento delle funzioni della Corte dei conti all'andamento dell'amministrazione attiva, nonché alla nuova strutturazione del nostro ordinamento.

2. E' questa una esigenza per la quale la Corte dei conti ritiene che ogni iniziativa non possa essere ulteriormente rinviata. E' questa l'eredità che, tra l'altro, viene nel mio "turno di responsabilità", eredità che, così come è doviziosa per l'azione dei miei predecessori, è altrettanto ponderosa.

Invero il rilevato "risveglio" della Corte dei conti negli ultimi anni - così è stata qualificata la sua più intensa attività - non può non tradursi in una nuova normativa che recepisca la validità dell'Istituto nell'inserirsi, non come sistema separato, ma come un sistema integrativo e qualificante dell'ordinamento dello Stato di diritto, con capacità rinnovatrice nella più ampia problematica della invocata moderna riorganizzazione dei pubblici poteri.

Ritengo però che, più che al mio proposito e alla ferma mia volontà, il successo di questa opera di rinnovamento potrà essere assicurato, solo se non mancherà la costante ed intensa collaborazione dei colleghi e del personale, la volontà politica del Governo, già dimostrata, e la scelta del Parlamento, la quale, voglio augurarmi, possa essere anche oggi “una delle più provvide e sapienti deliberazioni che la Nazione debba al Parlamento”, come il 1° ottobre 1862, Quintino Sella, qualificò la Legge istitutiva della Corte dei conti per il nuovo Stato unitario.

3. Come la tradizione vuole, non posso esimermi dall'accennare a talune tematiche sulle funzioni della Corte dei conti nel quadro di tutta l'evoluzione del nostro ordinamento.

Dopo 25 anni dalla statuizione degli articoli 100 e 103 della Costituzione la problematica che attualmente è oggetto di maggiore interesse è quella relativa al controllo sugli atti del Governo.

La più accentuata considerazione del controllo sugli atti di amministrazione generale, senza contenuto finanziario, rispetto ai tradizionali controlli e cioè, sia rispetto al controllo degli atti con contenuto finanziario, sia rispetto a quello di giustizia amministrativa, non può considerarsi sorta in molti Paesi solo oggi, anche se solo oggi viene più accentuatamente rilevato che non sono più sufficienti quei due tipi di controlli. E' stato osservato che il controllo, limitato ai soli atti di gestione del bilancio, non esaurisce la funzione del Parlamento e che non è sufficiente la giustizia amministrativa poiché i cittadini non ricorrono quando l'illegalità consiste proprio nel favorirli o quando manca il loro interesse. Nel nostro ordinamento il primo incontro della realtà con il diritto avviene nel controllo della Corte dei conti - sia per gli Atti del Governo, sia per gli altri atti con contenuto finanziario che sono la maggioranza degli atti amministrativi - in una situazione diversa da quella che viene predisposta a tutela dei singoli, nella quale, o per interessi legittimi o per diritti soggettivi, è sempre l'interesse individuale che, nelle controversie, attiva il giudizio. Il controllo della Corte tende ad evitare, invece, illegittimità che spesso più difficilmente possono essere eliminate con postumi interventi; così nell'interesse, oggetto della tutela della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, prevale la tutela dell'interesse pubblico, non condizionato dalla ricorribilità da parte del cittadino.

Per la prospettiva accennata in molti Stati si va manifestando un orientamento verso un controllo di ufficio sull'Amministrazione: tale indirizzo si è manifestato con la istituzione dei vari organismi quale il Difensore civico o, altrimenti qualificato, il Commissario

parlamentare. E poiché questa rilevata esigenza è soddisfatta in gran parte dalla sottolineata particolare funzione della Corte dei conti italiana, questa è stata additata, anche di recente, come esempio da seguire in altri Paesi.

Nel quadro della sua visione generale o panoramica di tutta l'Amministrazione, la Corte dei conti ha sempre segnalato la utilità di leggi generali amministrative che stanno a monte delle stesse leggi-cornice. Soprattutto ha auspicato l'approvazione dei disegni di legge sull'azione amministrativa, sulla contabilità di Stato e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, leggi che costituiscono i presupposti per una più spedita e coordinata azione amministrativa.

E' da augurare che il disegno di legge sulla azione amministrativa, la cui prima formulazione risale al 1945, possa finalmente essere approvato nell'ambito della nuova delega che sta per essere concessa al Governo, onde poter portare a termine la riforma dell'Amministrazione.

Sul secondo disegno di legge è dato apprendere che uno schema di legge-cornice per la contabilità pubblica regionale sarebbe stato compilato e che di recente è stato espresso il voto per la compilazione di un altro schema di riforma della legge di contabilità di Stato che ormai ha superato mezzo secolo di vita, riforma che il Sig. Presidente del Consiglio ha considerato ormai indilazionabile.

La necessità di una legge organica sulla Presidenza del Consiglio è stata da più anni segnalata, necessità che oggi si palesa più evidente nel nuovo ordinamento regionale, in quanto nell'assetto normativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri può risolversi il problema, tanto avvertito, specialmente oggi, del coordinamento dell'amministrazione pubblica.

4. La prospettiva di una adeguata valutazione della espressione "atti del governo", già messa in evidenza dai miei predecessori, si estende, nel contempo, al controllo degli atti con contenuto finanziario. Invero, occorre dare più ampio respiro alla espressione "gestione finanziaria" che viene indicata quale oggetto principale del controllo della Corte dei conti e non interpretarla in senso limitativo in quanto il controllo sulla gestione finanziaria ha una importanza notevole per vari suoi aspetti. Rispetto alla politica generale, poiché, attraverso atti di contenuto finanziario, che, come è stato già rilevato, sono la maggioranza degli atti dell'Amministrazione, si assicura preventivamente la legalità di singoli atti dell'Amministrazione stessa. Rispetto alla politica socio-economica, sia in quanto la

gestione finanziaria è il presupposto di tutta l'attività dello Stato e delle sue articolazioni e sia in quanto la gestione finanziaria pubblica è condizionante se si considera che il bilancio dello Stato, delle Regioni, degli altri enti locali e degli altri enti pubblici assorbe gran parte del reddito nazionale.

E' facile dedurre che una gestione irregolare delle risorse in bilancio dello Stato, delle Regioni, dei vari enti pubblici e delle imprese pubbliche può provocare difficoltà ed una incidenza sfavorevole o addirittura compromettere la realizzazione delle politiche a tutti i livelli. Sembra, quindi, chiaro che la migliore utilizzazione od almeno la regolare utilizzazione delle risorse disponibili sia postulato indispensabile al quale debbano essere ispirati i sistemi finanziari e l'organizzazione finanziaria pubblica.

E', altresì, facile dedurre che il "controllo di legittimità sulla finanza pubblica" ha un significato molto lato: non si riduce ad un controllo formale poiché la normazione finanziaria esprime la politica stessa dello Stato e degli altri enti pubblici e la legalità finanziaria esige che la gestione corrisponda alle prescrizioni di leggi, nonché alle scelte fatte nel loro ambito. Pertanto, il controllo della legalità non può non essere, nel campo finanziario, un controllo della regolarità della attuazione, a mezzo della gestione finanziaria, ed essere, nel contempo, un controllo tale da offrire una possibilità di riesame da parte del governo e del Parlamento.

5. Queste prospettive del controllo finanziario non bastano se esse non siano riportate in un'ampia considerazione di un programma, di un bilancio e di un consuntivo. E per questo in quasi tutti i Paesi si va studiando, ed in parte attuando, un sistema di bilancio integrato che consenta, con le nuove tecniche di piano e bilancio, una metodologia operativa di presa di decisione e nel contempo di controllo. E' stata posta in tutta evidenza la necessità di mettere in rapporto i programmi multiannuali, i bilanci annuali ed i consuntivi e si tende ad evitare anche che i programmi vengano effettuati prima che siano stati calcolati i costi, riscontrate le risorse di bilancio e le risultanze del consuntivo. E' stato auspicato altresì che vengano perfezionati i tipi di contabilità classica per consentire agli amministratori di agire in tempo utile.

Prescindendo da polemiche, spesso terminologiche, sta di fatto che nella complessità della vita moderna non si può non rivolgere lo sguardo al futuro in un tempo lungo, medio e più immediato in quanto ciò costituisce una categoria logica dell'agire. Non si può non riconoscere, si intende compatibilmente con la sopravvenienza, un momento strategico del

prevedere, proprio delle scelte primarie, da rassegnarsi ad una programmazione, un momento tattico relativo ai singoli immediati obiettivi da rassegnarsi al bilancio, un momento operativo da rassegnarsi all'amministrazione ed un momento di verifica da rassegnarsi ad un consuntivo.

Per questo la Corte dei conti non si è dimostrata contraria ad un ulteriore riscontro, oltre che con la legislazione di spesa e con il bilancio, con altro parametro a più lungo respiro come una programmazione, da raccordare a tutti i livelli da quello europeo a quello nazionale e regionale: programmazione che sia tale e non solo economico-finanziaria.

Ma tutto ciò sarebbe vano se al programma, al bilancio ed all'operare non seguisse il rendiconto. E' nel rendiconto che si può rilevare l'effettivo svolgersi dell'attività amministrativa e come le scelte politiche si siano realizzate; il rendiconto è il conto che si esibisce al cittadino che deve sapere quale è il conto che ha saldato.

La rendicontazione non si riduce a certificazione di cifre, non deve essere solo manifestazione quantitativa di fenomeni amministrativi, ma soprattutto ripensamento dell'attività svolta rispetto ai fini istituzionali, alla programmazione, alle leggi di spesa, alle previsioni di bilancio, rispetto all'attività svolta. Il conto non è solo un rendere rationem; esso offre elementi ed insegnamento per il futuro preventivo di cui dovrebbe essere considerato un presupposto; ecco perché viene spesso lamentato il mancato collegamento fra consuntivo e preventivo.

In occasione di questi riesami, è stato rilevato che, sia l'assunzione di oneri nelle leggi di spesa, sia il frequente ricorso a leggi pluriennali di spesa condizionano il ruolo del Parlamento rispetto al bilancio di previsione e che il Parlamento stesso non ha grandi possibilità di intervenire nei procedimenti decisionali di esecuzione o meglio della gestione del bilancio. Per questa ragione il Parlamento potrebbe rivolgere ogni proficua attenzione a quegli atti finalizzati proprio per ulteriori valutazioni, come i rendiconti della gestione, le segnalazioni e le relazioni della Corte dei conti.

6. A queste notazioni vanno aggiunte subito altre con le prime strettamente connesse.

Nelle più recenti ricerche è emerso che i Parlamentari, in quasi tutti i Paesi, incontrano difficoltà per ottenere informazioni sull'andamento delle attività amministrative, mentre l'informazione si inserisce nel ruolo del rapporto del Parlamento con il Potere governativo. Ed è apparsa, quindi, di notevole importanza l'attività di quegli organi che dagli elementi di fatto e cioè dalle informazioni possono trarre delle constatazioni e considerazioni. In

quasi tutti gli Stati si riconosce che è prevalente il tramite della Corte dei conti, con le sue relazioni, a fornire informazioni ed elaborazioni per il Parlamento.

E per questo, talvolta, viene lamentata una limitatezza dei rapporti tra Corte dei conti e Parlamento in quanto il colloquio avviene soltanto, per il rendiconto dello Stato, per le relazioni sugli enti, per i visti con riserva e per i contratti per i quali non è stato seguito il parere del Consiglio di Stato. D'altra parte, se la Corte dei conti rileva ed accerta irregolarità e le segnala al Governo, nell'esercizio della sua funzione di referto, nulla osta a che tali segnalazioni vengano rese note.

Si qualifichi pure "istruttoria" l'attività di referto, ma ben si intende, esercitata in una posizione di equidistanza dal Governo e dal Parlamento, come hanno più volte riaffermato i miei predecessori; attività "istruttoria", ma nel senso che il referto - che pur sempre si esprime in valutazioni - ripropone un riesame delle attività svolte, come sarà ulteriormente ribadito.

7. Per questa considerazione si può ritenere che un aspetto che caratterizza il controllo della Corte dei conti sia conferito dalla presentazione delle relazioni al Parlamento al quale viene sottoposta una visione complessiva e conclusiva di tutta l'azione amministrativa attraverso l'esame della gestione finanziaria, per accertare se in concreto la gestione abbia perseguito le attività istituzionali; e solo da questa visione complessiva è emerso che, mentre un singolo atto può essere legittimo, una serie di atti, tutti legittimi, può palesare una irregolarità.

Con il referto al Parlamento, previsto dall'art. 100 della Costituzione e dall'art. 41 del T.U., la Corte non riferisce il risultato del proprio controllo nel senso di descriverne le vicende, né si sofferma sul controllo analitico dei singoli atti. Essa svolge un'altra funzione autonoma, in quanto il referto abbraccia il risultato dell'esercizio in una visione d'insieme dell'attività svolta, esprimendo in termini di sintesi gli aspetti salienti che hanno caratterizzato l'andamento della gestione nel suo complesso e perciò consente un apprezzamento dei dati consuntivi in rapporto ai fini istituzionali.

Tuttavia qualcuno ha rilevato che la relazione al Parlamento conserva ancora un aspetto prevalentemente legalistico e che da essa non facilmente si traggono gli auspicati elementi per la valutazione della gestione. Ma se si leggono le relazioni, almeno degli ultimi quindici anni, si può rilevare che vi è stata una evoluzione del concetto di valutazione della gestione e del concetto di regolarità. Comunque il rilievo lusinga perché suona apprezzamento e stimolo per la funzione di questo Istituto.

Ma quale è la valutazione della gestione che si vorrebbe dalla Corte dei conti?

Alla Corte dei conti spetta rilevare le irregolarità di atti e di fatti e non dare giudizi di valore; tuttavia, se certe constatazioni scaturiscono con la prepotenza dell'evidenza dall'esame della gestione finanziaria, la Corte stessa non può celare quelle constatazioni. Così la Corte dei conti, se non ha la pretesa di indicare la gestione ottimale, può apportare un apprezzabile contributo di conoscenza per la valutazione dell'efficienza dei servizi e non limitarsi a registrare solo fatti patologici.

Ma se si vuole che la relazione della Corte dei conti debba considerare il duplice obiettivo della regolarità della gestione e della efficienza dell'azione, si deve, d'altra parte, tener fermo che la valutazione globale della Corte stessa, pur nella sua evoluzione, determinata dall'art. 97 della Costituzione che prescrive il buon andamento dell'amministrazione, deve limitarsi ad un eventuale giudizio di non regolarità, anche comprensiva della non idoneità e non adeguatezza, deducibili dalla non conformità a discipline di ordine amministrativo o finanziario come vizi della funzione, ma non può giungere anche a quello di non congruità: quest'ultimo, che è strettamente di opportunità, spetta al controllo amministrativo-operativo, il quale, come si avrà modo di rilevare, deve assicurare in pieno l'efficienza. Così pure è dato rilevare dal comportamento della Corte dei conti che il controllo del "criterio di economicità", che deve informare l'azione degli enti di gestione e delle imprese ad essi facenti capo, debba limitarsi al controllo dell'"autosufficienza economica", intesa, però, in senso lato, rispetto, cioè, alla imprenditorietà istituzionale, all'intervento della finanza pubblica ed alla necessità di coordinamento della stessa, come si dirà dopo.

8. Rispetto a queste esigenze per il controllo della gestione del bilancio vengono, d'altra parte, prospettate le necessità operative, fatte palesi dalla dinamica della vita sociale, di accorciare il tempo intercorrente tra la scelta politica e l'attuazione.

Si parla spesso di formalità burocratiche e di pesantezza dei controlli. A parte che bisogna distinguere tra "formalità" inutili e "forma" che costituisce garanzia giuridica e che anche l'azione amministrativa ed il suo controllo richiedono un "tempo tecnico", ogni sforzo va posto per la semplificazione sia dei procedimenti amministrativi, sia dei rispettivi controlli, molti dei quali potrebbero essere successivi.

Non si tratta però, solamente di adeguare azione e controllo alle esigenze amministrative con semplificazioni di procedimenti di produzione e di controllo, onde ottenere tempestività dell'azione, si tratta anche di ricercare nuove forme e diversi tipi di controlli

per la finanza pubblica. La Corte dei conti non è stata e non sarà mai timida nell'accogliere semplificazioni e nel seguire ulteriori e diversi tipi di controlli. Ma bisogna evitare che l'Amministrazione, per rigettare l'accusa di tardigrada, riversi le critiche agli organi di controllo.

9. Ma quali sono i nuovi tipi di controllo apprestati e che la Corte potrebbe accogliere?

Recenti studi hanno evidenziato, come è stato accennato, che l'azione amministrativa non può essere più considerata in termini di sola legittimità o di opportunità tecnica, ma deve essere considerata, altresì, e prevalentemente, in termini di efficienza e cioè va valutata la correlazione tra i fini che si vogliono raggiungere e l'azione svolta a tale scopo. Questa prospettiva ha riproposto, soprattutto, il problema della validità di molti controlli minuti, ritardatari, taluni dei quali, peraltro, risultano anche inefficienti, ed ha quindi evidenziata la necessità di adeguare i tradizionali istituti di controllo aventi funzioni soltanto giuridiche. È emerso che occorre non tanto accertare vizi, quanto assicurare risultati e che rispetto alla funzione di garanzia e riparatoria dei controlli, va posta la loro funzione di guida e di miglioramento dello svolgimento dell'azione. Con questa concezione il controllo viene oggi inquadrato, specialmente in molti Paesi, nell'ambito interno della operatività, come base e strumento della direzione in una considerazione molto ampia della valutazione dell'azione; tutto il procedimento amministrativo viene considerato come una alternativa di azione di controllo.

Ed invero il compito di assicurare che alla scelta ed all'impulso politico segua l'attuazione in modo ottimale, non è un problema di controlli nel senso stretto della parola; si parla infatti di controllo operativo, quale compito di gestione manageriale. Ciò sta a significare che la cura della efficienza, in vista dei risultati, deve scaturire dall'interno dell'Amministrazione, dalla dirigenza, dalla ispezione. Perciò bisognerebbe dedicare più attenzione al contenuto del decreto n. 748 del 1972, a quella parte che attiene ai compiti dei dirigenti e che si riferisce ai servizi ispettivi.

È il controllo interno che deve proporsi la migliore predisposizione e svolgimento delle attività, e nello stesso ambito dell'Esecutivo possono svolgersi controlli, oltre che interorganici, anche intersoggettivi, quando si assegnano o si decentrano determinate funzioni ad enti. Tale controllo, tuttavia, resta interno rispetto ai soggetti amministrativi nell'ambito della loro importanza o rilevanza. L'autocontrollo ed il controllo di vigilanza e tutela, sono stati qualificati "anticorpi", diretti a salvaguardare l'azione esecutiva.

Il controllo esterno può essere, invece, anche senza “misura”, in quanto questa può ridursi a provocare altrui valutazioni e solo in questo senso potrebbe qualificarsi ausiliario, sia del Parlamento, sia, altresì, del Governo, ma strumentale esso non è, in quanto è finale a tutela di tutto l’ordinamento giuridico.

Certamente è da cogliersi un movimento che auspica un riordinamento organico di tutti i controlli, sullo Stato, sulla Regione, sugli enti locali, nonché sugli enti istituzionali ed, al riguardo, è stato autorevolmente affermato, nel campo politico e degli studi, che la riforma dei controlli ed il loro adeguamento alle esigenze dell’azione amministrativa rappresenta un essenziale problema del nostro ordinamento che attende ancora di essere risolto. Ma è stato più volte, con eguale autorevolezza, ricordato che la Costituzione menziona esclusivamente il controllo della Corte dei conti, dimostrando preferenze per un organo indipendente, disinteressato.

Non possono non essere ricordate le attuali prospettive per un nuovo sistema di controllo. Anzi taluni ritengono che, dopo la Costituzione, il sistema dello Stato sia caratterizzato da una pluralità di centri di potere per cui l’istituto del controllo, nel senso tradizionale, non dovrebbe più aver ragione di essere, essendo ogni centro di potere titolare del diritto di concorrere a determinare la politica nazionale. Altri affermano che lo scopo del controllo non è soltanto l’accertare la legalità, quanto l’accertare che l’azione stessa risponda alla esigenza della realtà e, pertanto, il controllo dovrebbe essere affidato ad organi elettivi o rappresentativi, oppure composti prevalentemente da elementi rappresentativi di organi eletti democraticamente. Altri, invece, ritengono che l’inserzione di un numero prevalente di membri designati da organi elettivi negli organi di controllo possa creare la stessa posizione di contrasto rilevata, a suo tempo, nei confronti dei soppressi organi di giustizia amministrativa locale. Altri ritengono che una funzione del controllo sia quella di comporre interessi confligenti di cui siano portatori i componenti dei collegi. Altri, infine, ritengono ancora che i controlli siano necessari soprattutto per il coordinamento delle attività, specialmente in uno Stato policentrico.

Occorre, altresì, rilevare che la maggioranza ritiene che, oltre alle funzioni menzionate, può attribuirsi agli organi di controllo soprattutto la funzione di rendere più ponderate le decisioni rispetto a parametri di buona amministrazione e di assicurare la garanzia di una azione oggettivamente imparziale, voluta dall’art. 97 della Costituzione.

Ed infatti, diversamente dall'esercizio dei controlli amministrativo-operativi e di vigilanza e tutela, possono essere esperiti controlli non per fini propri, ma per un accertamento da effettuare, non nell'ambito dell'Amministrazione, bensì rispetto ad essa e nei confronti dell'ordinamento giuridico.

E' stato rilevato che verso i controlli esercitati, in questa posizione di terzo, con carattere di controllo esterno, nell'esercizio di attività oggettiva, neutra o extra soggettiva, va orientandosi il pensiero politico-amministrativo in molti Paesi.

Questa posizione di terzietà dell'organo di controllo trova la sua applicazione nei controlli rispetto allo Stato ed è assicurata nei controlli rispetto alle Regioni a statuto speciale, a parte la Val d'Aosta; non è stata, invero, assicurata ugualmente rispetto alle altre Regioni le quali sono sottoposte ad un controllo amministrativo e per di più anche di merito, quasi avessero minor rilievo costituzionale; controllo esercitato da parte di una pluralità di Commissioni amministrative per le quali, peraltro, manca un coordinamento e, quindi, con possibilità di diversi apprezzamenti tra una Regione ed un'altra. Ciò può apparire non in armonia con l'articolo 125 della Costituzione, il quale prevede un organo unico dello Stato che eserciti il controllo in forma decentrata. Sembra, pertanto, dubbio che con la posizione costituzionale delle Regioni a statuto ordinario siano compatibili controlli amministrativi e intersoggettivi, anche di merito, come quelli esercitati dalle predette Commissioni. Sembra che l'esercizio del controllo extra-soggettivo, svolto rispetto allo Stato-ordinamento giuridico, e non allo Stato-ente, meglio qualifichi la natura costituzionale della Regione; ciò anche perché le Assemblee regionali abbiano una più distaccata contezza del modo in cui si è svolta l'amministrazione regionale.

10. Rispetto alla necessità di un rapido articolato processo di decisione politica e di attuazione amministrativa, va posto soprattutto un sistema dei controlli che consenta al Parlamento di svolgere il suo ruolo di legislatore non disgiunto, però, da quello di un oculato controllore dell'azione pubblica. E questa esigenza di un sistema di controllo del tipo accennato si manifesta specialmente nel campo della finanza pubblica, in uno Stato policentrico, per la molteplicità di centri di spesa, pur essendo unica la fonte di prelievo, pluralità di centri di erogazione che agiscono autonomamente, per cui è difficile al Parlamento attuare il coordinamento ad esso affidato dalla Costituzione nell'art. 119. Il principio del coordinamento della finanza pubblica si basa sulla innegabile realtà della unitarietà della finanza stessa. La necessità di considerare in modo unitario tutta la realtà

finanziaria che viene svolta nel Paese da qualunque Ente (Stato, Regione, Provincia e Comune ed altri Enti non territoriali), non nasce da esigenze conoscitive. La situazione di tutto il sistema tributario, il volume dei prelievi e delle erogazioni per la quantità dei servizi pubblici richiesti, il ricorso al mercato finanziario, ecc. sono tutti fattori interdipendenti che si influenzano tra di loro qualunque sia il centro operativo per cui la finanza pubblica richiede un apprezzamento globale. Il Parlamento nazionale deve essere posto in condizione di esercitare le proprie prerogative nei confronti di tutta la finanza pubblica, nessun settore escluso. Se la finanza pubblica è anch'essa, come è stato detto, "unum fundamentum rei publicae", non può il Parlamento non considerarla nella sua unitarietà. Pertanto, se nell'ambito della finanza pubblica si vuole riscontrare una posizione di equiordinata tra i diversi soggetti di prelievo e di erogazione e cioè se lo Stato-ente, Regione, Provincia e Comune vanno posti sullo stesso piano, appunto, in considerazione di questa posizione di equiordinazione, la Costituzione riserva la potestà di coordinamento al Parlamento. E per questa esigenza di valutazione unitaria sembra dubbio ipotizzare altri centri di spesa, quali enti, aziende ed agenzie, sia pure con partecipazione statale, cui affidare l'attuazione di scelte politiche, poiché ciò potrebbe comportare la parziale sottrazione del controllo della destinazione della spesa pubblica al Parlamento. Alla speditezza dell'azione amministrativa si può provvedere agevolmente con altri mezzi o con diversa strutturazione ed operatività di organi.

La Corte dei conti quando riferisce, nella sua relazione al Parlamento, sul coordinamento della finanza pubblica, non rimedia alla lacuna, da più parti denunciata, della mancanza di un conto consolidato di tutta la finanza pubblica, ma può consentire un giudizio complessivo, al di fuori dei risultati parziali delle singole gestioni, che non possono da soli essere sufficienti per apprezzare la validità delle gestioni stesse neanche riguardo ai rispettivi fini istituzionali se non nel quadro di tutta la finanza pubblica.

La Corte dei conti ha ritenuto di considerare, pertanto, in termini molto riassuntivi, i risultati di gestioni anche regionali e, se potrà acquisire elementi sufficienti, le osservazioni potranno rivestire carattere di maggiore importanza nei riguardi del coordinamento della finanza pubblica.

11. Questa riscontrata esigenza della unitarietà della finanza dello Stato-ente, nonché di tutti gli altri enti, territoriali e non territoriali, ripropone ancora, con più evidenza, taluni aspetti

dell'altra esigenza di unitarietà, spesso tanto auspicata, cioè quella dello Stato-ordinamento giuridico.

Ed invero l'esercizio del controllo esterno, a tutela dell'ordinamento giuridico, rappresenta alla Corte dei conti, nella panoramica derivante dalle sue funzioni, prospettive di integrazione di quell'ordinamento giuridico che non possono non essere rese palesi: quella che vede nel Parlamento l'organo della sovranità popolare al quale affluiscono, per le valutazioni di competenza, le attività di tutti gli organi, enti e centri di potere della Repubblica; quella che riconosce nella Corte Costituzionale il giudice della legittimità delle leggi e che auspica che ogni ostacolo venga rimosso affinché dalle sedi idonee, insorti dubbi sulla costituzionalità delle leggi, al giudizio si pervenga; quella che reclama il rispetto della pronuncia del giudice della giurisdizione amministrativa; infine, quella che vede, men che controparti, Corte dei conti e Consiglio di Stato, collegati per assicurare la tutela dell'interesse pubblico generale e la tutela degli interessi singoli dei cittadini.

12. Mi sono soffermato soltanto sulle attuali prospettive delle funzioni di controllo, omettendo quelle relative alle funzioni giurisdizionali affidate ormai ad iniziative legislative delle quali ha parlato il Sig. Presidente del Consiglio.

Nella chiusura di questa esposizione, per sottolineare il valore sempre avvertito della resa dei conti, mi sia consentito richiamare due insegnamenti. E' stato più volte ricordato il Vangelo di S. Luca ove si legge la parabola del fattore infedele che fu invitato a rendere il conto. Ma io vorrei sottolineare una più recente riconferma del principio, riconferma contenuta in uno storico manifesto, quello con il quale si chiuse la Resistenza. Si legge in questo manifesto: "in base al principio democratico, cui devono uniformarsi tutti coloro che amministrano il pubblico denaro, si rende doveroso di rendere di pubblica ragione le somme introitate e l'uso di esse fattone. I documenti giustificativi delle somme indicate sono depositati presso....".

Se quanto sono andato esponendo è vero, la funzione della Corte dei conti si risolve per il Governo, in definitiva, in sostegno e conforto del suo corretto operare, per il Parlamento nella possibilità di più efficace esercizio della funzione ispettiva; con la sua pubblicità quella funzione consente a tutti i cittadini di meglio esercitare i diritti politici e cioè poter conoscere le principali vicende della gestione del denaro di tutti.

A tale proposito mi consenta, Signor Presidente, maestro di diritto e di comportamento civico, di richiamare uno fra i tanti insegnamenti, del Suo Messaggio pronunciato alle Camere il 21 dicembre 1971, in occasione del Suo giuramento.

Ella ci ha esortato ad assicurare maggior partecipazione del cittadino alla vita dello Stato come apporto essenziale alla democrazia. Ebbene, Signor Presidente, la Corte dei conti, rivolgendosi a Governo ed al Parlamento, nutre la speranza di rivolgersi, anche al Paese, proprio per sollecitare l'auspicata partecipazione del cittadino, ed in tal modo contribuire ulteriormente all'affermazione della democrazia, come Ella ci ha insegnato.

Chiedo scusa se sono andato "ultra crepidam", ma l'occasione così favorevole e l'orizzonte che si presenta in questa aula, oggi ricca di autorevoli ascoltatori, non mi hanno fatto resistere alla tentazione di riferire quanto esposto, che costituisce l'ansia di un gruppo di cittadini che in questo edificio sono al servizio del Paese.