

Discorso di insediamento pronunciato dal

Presidente Francesco Sernia

20 gennaio 1999

Signor Presidente della Repubblica,

devo innanzitutto esprimere a Lei, a nome della Corte tutta e mio personale, i sensi della più profonda gratitudine per l'alto onore tributatomi con il Suo intervento che conferisce così la massima solennità al mio insediamento.

Del pari rendo vivissime grazie al Signor Presidente del Senato, al Signor Presidente della Camera dei Deputati, al Signor Presidente del Consiglio dei Ministri per le lusinghiere espressioni che si è compiaciuto rivolgere alla Corte ed alla mia persona, ai Signori Ministri, agli illustri rappresentanti della magistratura costituzionale, ordinaria ed amministrativa, della Avvocatura dello Stato nonché agli altri che mi scuso se singolarmente non nomino, che sono qui a rappresentare le Forze armate, i Corpi accademici, la Pubblica Amministrazione.

Mi è grato dare il benvenuto al Presidente del Tribunal de contas portoghese, Alfredo José de Sousa, che ha ritenuto di intervenire a questa cerimonia.

Un saluto riconoscente infine ai Presidenti della Corte miei predecessori e che vedo in questa aula: il Presidente Giuseppe Carbone, il Presidente Ettore Costa, i Procuratori generali Domenico Ferranti ed Emidio Di Giambattista.

La mia nomina al vertice dell'Istituto assume un significato che va ben al di là del riconoscimento attribuito alla mia capacità professionale ed alla quarantennale milizia prestata tutta all'interno della Corte: è un segno di particolare fiducia e di apprezzamento che dagli altissimi organi chiamati a provvedere è venuto a tutta la magistratura contabile che, dopo venti anni, ritorna ad avere al suo vertice un magistrato di carriera entrato alla Corte nel lontano 1959.

E' un segno che debbono recepire in particolare le giovani leve di magistrati contabili che, dopo una dura selezione, vengono quasi ogni anno a far parte della nostra famiglia: il loro nuovo Presidente li invita ad impegnarsi con ogni energia nell'assolvimento delle complesse funzioni assegnate alla Corte, 'sì da rendersi degni del prestigio di cui gode l'Istituto.

I tempi sono, però, profondamente mutati; alle soglie del duemila qualsiasi pubblica istituzione, pur se saldamente radicata nell'ordinamento costituzionale, non gode più di aprioristica stima, basata sulle sue tradizioni secolari e sulla rilevanza dei compiti commessigli; la stima, la fiducia del cittadino va conquistata, oserei dire, giorno per giorno, con l'assolvimento puntuale dei propri doveri da parte di tutti, a qualsiasi livello di responsabilità. Occorre non rinchiudersi nell'ambito del proprio particolare con la difesa delle posizioni acquisite e la rivendicazione di nuovi diritti: si volga lo sguardo al di fuori, ai tanti che non hanno lavoro o non ne hanno la certezza.

Come è noto, i tempi nuovi hanno già profondamente modificato da qualche anno le tradizionali attribuzioni della Corte in materia di controllo; l'Istituto si è adattato al nuovo abito che il Parlamento gli ha cucito addosso, inteso non di certo come una camicia di forza, pur con qualche nostalgia per il vestito dismesso che, alleggerito della bardatura d'epoca, avrebbe ancora potuto, forse, fare decorosa figura, rinvigorito dalle nuove attribuzioni e dai maggiori poteri attribuiti dalle leggi del gennaio 1994.

Il controllo della Corte nella fase attuale.

Spetta al neo Presidente della Corte, nel suo discorso d'insediamento, tracciare i programmi ed indicare gli orientamenti da seguire, nel pur non lungo cammino che gli resta da percorrere nell'interno dell'Istituto: programmi ed orientamenti che non possono non tener conto dei suoi limitati autonomi poteri, per la concomitante attività svolta dal Consiglio di presidenza in tema di organizzazione del lavoro e dello status dei magistrati della Corte.

I mutati poteri spettanti all'Istituto in ragione dei controlli di gestione effettuati sui programmi delle Amministrazioni statali - non di rado aventi natura intersettoriale - postulano una costante collaborazione da parte degli organismi monitorati, tenuti a dare sollecito seguito alle indicazioni ed ai suggerimenti operativi formulati nelle deliberazioni dei competenti collegi della Sezione del controllo. E' da sottolineare che le relazioni del magistrato istruttore, prima di essere trasfuse nella formale deliberazione collegiale, vengono abitualmente trasmesse alle Amministrazioni sulla cui gestione si delibera, di tal ché delle osservazioni e controdeduzioni eventualmente formulate possa tenersi conto nella stesura definitiva della relazione stessa e nella formale delibera collegiale. Si afferma in tal modo il carattere collaborativo del controllo svolto dall'Istituto, accanto a quello più propriamente sanzionatorio, ancora esercitato nei casi residui di sottoposizione di atti ministeriali al controllo preventivo.

Nell'anno appena decorso sono state oltre ottanta le deliberazioni adottate dai competenti collegi della Sezione del controllo.

Ne cito solo due di particolare rilievo: la prima che ha avuto ad oggetto gli interventi alle imprese industriali con stabilimenti danneggiati dal sisma negli anni 1980-1981 nelle regioni Basilicata e Campania, per la cui realizzazione era stata istituita una gestione fuori bilancio affidata per delega al Ministro per il coordinamento della protezione civile; la seconda relativa ad una indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici delle Amministrazioni dello Stato relativa agli anni dal 1995 al 1997.

A distanza di quasi venti anni dagli eventi sismici non si dovrebbe fare più menzione di deprecabili "code" derivanti da illegittime o non proficue erogazioni delle provvidenze statali volte a consentire la ripresa produttiva delle zone danneggiate, segnatamente dopo le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta da Lei presieduta, Signor Presidente della Repubblica, già nel lontano 1990. Già allora era stato messo in luce come la legislazione ed i provvedimenti esecutivi di emergenza, svincolati dalle procedure ordinarie, avessero prodotto in non pochi casi abusi e sprechi di pubblico danaro, essendo state rilevate inefficienze negli interventi, ritardi nella realizzazione di opere con lievitazione elevata di prezzi. Non può non destare allarme - al fine della credibilità dei pubblici poteri - il quadro emerso di recente in seguito ad una approfondita indagine svolta nell'ultimo biennio nelle zone terremotate da una équipe presieduta da un Consigliere della Corte e composta, oltre che da personale amministrativo dell'Istituto, da un nucleo della Guardia di Finanza di Roma - Centro repressione frodi: le ditte soggette a revoca del contributo per una serie di inadempienze costituiscono oltre il 25% di quelle inizialmente ammesse ai benefici di legge.

Ciò che lascia maggiormente perplessi sulla efficienza delle strutture periferiche della Amministrazione interessata sono gli indugi e le remore al recupero dei contributi erogati, le cui procedure hanno avuto inizio a molti anni di distanza dalla erogazione delle provvidenze, subendo una forte ascesa solo dopo due pronunzie della Sezione del controllo intervenute nel 1995. Un ulteriore tassello di questo desolante mosaico è offerto da alcune sentenze delle Sezioni giurisdizionali Campania e Basilicata di condanna dei responsabili dei danni erariali per ingenti importi, collegati a fatti penalmente rilevanti già accertati o in corso di accertamento.

Dopo questa premessa, riaffermo quello che è l'intendimento mio e dei Presidenti di sezione preposti al coordinamento del controllo: allorché le formali pronunzie della Corte si concludano con dichiarazioni di irregolarità della gestione - come nel caso delle provvidenze per le zone terremotate meridionali - ovvero con una serie di segnalazioni di inefficienza gestionale seguite da raccomandazioni di miglioramento e perfezionamento delle relative procedure, le Amministrazioni interessate debbono in tempi ragionevoli

darvi seguito ed apportare rimedi alle situazioni poste in evidenza. Ove ciò non avvenga, la Corte espletterà in tutte le sedi competenti le iniziative più opportune per denunciare carenze e sanzionare, ove del caso, gravi colpevoli omissioni, nel rispetto, certo, dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995.

Ciò vale anche per l'altra indagine intersettoriale di cui ho ritenuto fare cenno: quella relativa alla gestione dei lavori pubblici di alcune Amministrazioni statali relative al periodo 1995-1997; settore questo continuamente interessato da una normativa quanto mai complessa, disciplinatrice di una materia in passato fonte di tanti abusi, la maggior parte dei quali penalmente rilevanti.

L'argomentata e diffusa deliberazione della Sezione del controllo si è conclusa con una serie di osservazioni e raccomandazioni per una migliore gestione del settore. In attesa che siano adottati gli specifici provvedimenti conseguenziali alla delibera cui si è fatto cenno - e già è dato riscontrare qualche segnale positivo - è da rilevare come l'entrata in vigore della legge 18 novembre 1998 n. 415 di modifica alla legge 11 febbraio 1994 n. 109 e la ormai prossima emanazione del relativo regolamento di esecuzione, costituiscono un importante passo in avanti per dare ad un settore tanto delicato quella certezza di riferimenti la cui necessità è da più parti avvertita.

E' ulteriormente da precisare che, ove ne sia stata ravvisata la opportunità, accanto ai parametri di legittimità dell'azione amministrativa, costituenti comunque il prius di ogni indagine settoriale, si inizia a far ricorso a criteri aziendalistici di misurazione della economicità, efficienza ed efficacia dell'intervento pubblico da parte del personale di magistratura ed amministrativo della Corte, quest'ultimo opportunamente istruito ad opera del Seminario dei controlli, di recente istituzione nell'ambito delle strutture centrali dell'Istituto. Il progressivo incremento dell'applicazione di tali criteri, ove utilizzabili, potrebbe portare la Corte, in un futuro auspicabilmente non lontano, e previe le opportune modifiche normative, a competere in qualche caso, con le società di revisione, nella certificazione dei bilanci aziendali (come già sperimentato dal National Audit Office britannico) di modo che sia ipotizzabile un ritorno economico delle attività di controllo svolte ed un conseguente minore ricorso ai fondi pubblici per le spese di funzionamento delle strutture della Corte.

Per concludere sull'argomento va detto che sinora, tranne qualche caso isolato, non particolari apporti conoscitivi e propositivi sono venuti dagli organi di controllo interni con non pochi indugi istituiti presso varie Amministrazioni pubbliche.

Pur avendo la Corte considerato che per un periodo limitato questi organismi venissero presieduti da un suo magistrato, in grado di dar loro impulsi e motivazione, qualche resistenza è affiorata all'interno delle stesse Amministrazioni, restie a dar ausilio e collaborazione ai nuovi organismi.

Se non vi sarà una sollecita inversione di tendenza, potrebbe essere ritardato uno degli aspetti non marginali della riforma burocratica, secondo la quale la Corte - svolgente una funzione quasi di secondo grado nella sua qualità di controllore esterno e neutrale - avrebbe dovuto accertare, anche sulla base dei controlli interni, la rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi stabiliti dalla legge, attraverso una valutazione comparativa dei modi e dei tempi dello svolgimento della azione amministrativa.

Nel marzo del 1998, per la prima volta nella storia della giurisprudenza della Sezione del controllo, è stata deferita alla Corte di giustizia della Comunità Europea una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del relativo Trattato, in occasione dell'esame di contratti di mutuo stipulati dall'Anas all'estero per relevantissimi importi. La Sezione si è posta il dubbio interpretativo se alla fattispecie fosse applicabile o meno la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992 in tema di appalti pubblici di servizi.

Qualche brevissimo cenno, ora, sul settore giurisdizionale, che sarà oggetto di analitica trattazione da parte del Procuratore Generale in occasione della imminente apertura dell'anno giudiziario 1999.

Ho operato nel settore delle cosiddette "Regioni a rischio (Puglia e Campania)" per oltre sei anni. I convenuti da parte delle varie Procure regionali e l'opinione pubblica conoscono esclusivamente il volto della Corte dei conti sanzionatrice, riparatrice delle ferite inflitte alle finanze pubbliche con dolo o colpa grave.

Il giudice delle leggi ha riconosciuto rispondente a criteri di ragionevolezza l'attuato intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento delle attività amministrative.

Vi è un altro aspetto della giurisdizione della Corte - molto meno noto - che affiora non di rado e non solo nelle Regioni che contano su Amministrazioni comunali più sane; un aspetto che conferisce all'Istituto le caratteristiche di "Corte regolatrice" e non meramente sanzionatrice. Mi riferisco ai casi non infrequenti nei quali pubblici amministratori, appresi dai mass-media gli estremi di decisioni di condanna pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali regionali, richiedevano con accorata sollecitudine l'acquisizione delle relative pronunzie, al fine di non incorrere, ove possibile, nelle disavventure toccate ai loro colleghi. Il fenomeno, del tutto positivo, è stato invero notevolmente ridimensionato dalla introduzione della normativa di cui alla legge n. 639 del 1996, la quale, restringendo i poteri di condanna del giudice contabile ai casi di dolo e colpa grave, ha limitato gli effetti, precedentemente sanzionati, di condanne nei confronti di Amministratori per cattiva o distorta interpretazione delle leggi di settore, produttiva di danni alle finanze pubbliche.

Ma vi è di più; l'intervento della Corte, il ricorso alla sua giustizia, viene continuamente sollecitato da istanze di cittadini, anche se talvolta in forma anonima, con le quali sono denunciate le più svariate situazioni di abusi, di nepotismi post-rinascimentali, di cattivo uso delle pubbliche risorse. In questi casi si guarda all'eventuale azione della Corte non come a quella di un "angelo sterminatore", confidando soltanto che vi sia l'intervento di un organo dello Stato sollecito, ma nello stesso tempo equilibrato e neutrale, da null'altro condizionato se non dall'obiettivo interesse a ripristinare la legalità ed a contribuire ad una migliore efficienza all'azione amministrativa.

Accanto a questi che possono definirsi effetti positivi riflessi dell'attività giurisdizionale della Corte, sussistono ancora, segnatamente nel contenzioso pensionistico, ritardi nella definizione dei relativi giudizi, mai taciuti dall'Istituto e non compiutamente risolti dal decentramento giurisdizionale intervenuto nel 1991 e proseguito nel 1994.

Varie e note le cause: alcune risalenti a persistenti riaperture dei termini per la presentazione dei ricorsi, il che ha reso sempre più ardua la ricerca della documentazione probatoria comprovante il buon diritto degli interessati, altre determinate dalla stessa normativa innovativa la quale, pur decentrando la giurisdizione, non ha previsto alcun rafforzamento degli organici dell'Istituto. Ciò anche in quanto il personale di magistratura resosi disponibile per la soppressione delle Sezioni ordinarie e speciali operanti nel settore pensionistico, è stato in parte assorbito dalle istituite Sezioni centrali di appello, cui è stata attribuita la competenza a giudicare dei ricorsi avverso le decisioni delle Sezioni regionali anche in materia pensionistica, sia pur limitata alle questioni di diritto.

Sulla base di queste pur sintetiche premesse si comprenderà agevolmente come al notevole arretrato esistente in alcune regioni (in particolare Lazio, Campania, Puglia e Sicilia) non possa farsi fronte in tempi brevi, a meno di ulteriori iniziative legislative.

Il Consiglio di presidenza, la Conferenza dei Presidenti delle Sezioni giurisdizionali regionali, nonché le strutture amministrative della Corte stanno compiendo ogni tentativo per alleggerire, per quanto possibile, il carico di ricorsi pendenti e venir incontro alle esigenze di giustizia dei ricorrenti. A mezzo degli strumenti informatici, sempre più spesso - in particolare nel settore dei ricorsi per pensioni civili - si possono tenere

udienze monotematiche riguardanti decine di giudizi aventi ad oggetto il medesimo petitum, il che serve anche a depurare i dati statistici offerti dalle varie Sezioni, nonché a meglio definire l'effettiva necessità di risorse aggiuntive umane e materiali.

Purtroppo proprio nel settore che presenta il maggiore arretrato, il contenzioso per pensioni di guerra, le nuove procedure informatiche possono incidere solo marginalmente, costituendo ogni giudizio una fattispecie distinta, non ancorabile ad altre, seppure non particolarmente complessa.

Al fine di impiegare al meglio il personale di magistratura operante nei vari settori della Corte, e di riequilibrare in qualche modo gli attuali carichi di lavoro, il Consiglio di presidenza dell'Istituto ha già posto allo studio una espressa previsione - nell'ambito dei criteri per il conferimento degli incarichi - secondo la quale verrà domandato ai colleghi che fanno richiesta di essere autorizzati all'espletamento di un secondo incarico esterno - la disponibilità a tenere, in aggiunta alle funzioni istituzionali già svolte, alcune udienze presso i collegi in cui vi è maggiore necessità di sfoltimento dell'arretrato pensionistico.

Un ulteriore tassello allo smantellamento dell'arretrato verrà, poi, offerto dalla previsione normativa di cui si è proposta l'introduzione in un recente disegno di legge governativo, secondo la quale sarà dato al Presidente della Sezione risolvere monocraticamente, con decreto, i casi di estinzione del giudizio per inattività del ricorrente, potendosi così nelle udienze collegiali trattare esclusivamente ricorsi, di cui è indispensabile la definizione nel merito.

Solo in un momento successivo, ma comunque non a lungo termine, la Corte potrà richiedere un ulteriore intervento normativo, ove gli esposti rimedi non dovessero apportare sostanziali miglioramenti alla denunciata situazione.

Il controllo-referto della Corte.

Si è notevolmente intensificata in questi ultimi anni l'attività di referto dell'Istituto; al suo naturale e tradizionale destinatario, il Parlamento Nazionale, si sono aggiunte segnatamente nell'anno decorso, le pronunce dei Collegi regionali di controllo che riferiscono ai vari Consigli regionali su particolari aspetti dei bilanci consuntivi o su specifiche attività gestionali. Dopo alcune comprensibili incertezze sui poteri e sulle finalità perseguite dalla nuova struttura della Corte, si è determinata in particolare in alcune Regioni del Nord - Toscana, Veneto, Liguria - una fruttuosa collaborazione fra i Collegi di controllo, i Consigli regionali e le stesse Giunte. Non un'attività inquisitrice, è, infatti, quella svolta dai Collegi regionali, ma un apporto cognitivo e propositivo, volto ad accertare lo stato di attuazione dei programmi regionali ed a porre in evidenza eventuali disarmonie talvolta derivanti dalla stessa normativa di base. Le prime pronunce hanno avuto larga e favorevole eco sulla stampa locale.

L'attività dei nuovi organismi decentrati dell'Istituto, si è aggiunta a quella svolta ormai da un quindicennio, dalla Sezione enti locali prevista, come è noto, dalla legge del 1982. In questo ultimo triennio la pronuncia che la Sezione presenta al Parlamento nel mese di luglio di ogni anno ha tenuto conto del nuovo ordinamento finanziario-contabile ridisegnato per gli Enti locali nel 1995, ma solo di recente pienamente attuato; ordinamento, caratterizzato come è noto, per aver recepito impostazioni di tipo aziendalistico e largamente innovative.

Alla rituale scadenza di luglio, in cui la Sezione effettua una panoramica a tutto tondo sugli aspetti più rilevanti delle attività comunali (tra queste ad es. lo sviluppo delle procedure di programmazione, il funzionamento di società miste per la gestione di servizi pubblici, i rapporti tra finanza locale e quella statale e regionale), si è aggiunto quest'anno uno specifico referto che, la Sezione ha presentato al Parlamento nello scorso dicembre, su gestioni di province, comuni e comunità montane. Sono state effettuate indagini a campione (talune in collaborazione con i Collegi regionali), quali la mancata utilizzazione di mutui concessi agli enti dalla Cassa depositi e prestiti, la realizzazione di interventi vari

cofinanziati con fondi comunitari, la gestione di servizi pubblici ed "a domanda individuale", quali ad es. i servizi di refezione scolastica.

Intensificatasi, altresì, è l'attività di referto svolta dalla Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato in via ordinaria. Come è noto, l'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 dispone che la Corte comunichi periodicamente alla Presidenza del Senato e della Camera i conti consuntivi ed i conti profitti e perdite degli Enti, riferendo contestualmente sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria.

L'avvenuta trasformazione di aziende ed amministrazioni autonome, quali le Poste, le Ferrovie, l'Anas, in enti e società per azioni, ha determinato il confluire di questi nuovi organismi nell'ambito della Sezione. Nonostante la scarsità di personale e di mezzi la Sezione stessa non ha mancato di riferire puntualmente su tutte le nuove gestioni, su alcune delle quali (Poste e Ferrovie) vi è stata anche una recente audizione in Parlamento dei Presidenti di Sezione competenti in materia, di tanto interesse e rilievo per tutta la comunità nazionale.

Da ultimo parlo di quella che è l'attività di referto più tradizionale e più nota alla opinione pubblica, la relazione annuale nella quale la Corte esprime, in funzione ausiliaria per il Parlamento, una valutazione d'assieme sulla evoluzione e sulle tendenze strutturali della finanza pubblica, muovendo dall'analisi del consuntivo. Questa funzione ha acquisito ancora maggior rilievo, in coerenza con analoghe esperienze di altre magistrature superiori di controllo europeo, nel contesto dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam e del patto di stabilità e crescita della Unione europea e monetaria, come verifica offerta alle Camere della compatibilità fra i risultati e le tendenze della finanza pubblica italiana e le regole europee in materia di politiche di bilancio. L'interesse istituzionale di questo compito è testimoniato da una prassi parlamentare ormai decennale, la quale attraverso referti specifici ed audizioni chiama la Corte ad esprimersi dinanzi alle Commissioni bilancio riunite del Senato e della Camera sul decreto di programmazione economica e finanziaria e sulle proposte di legge finanziaria e di bilancio.

La parte della relazione più nota alla opinione pubblica è indubbiamente quella dedicata alla misurazione dei risultati della gestione per Ministeri e per grandi comparti della finanza pubblica (ad es. la sanità, la previdenza, i trasferimenti alle imprese). Mi preme sottolineare come, sebbene non appaiano formalmente nel corpo delle relazioni le controdeduzioni e le osservazioni mosse dalle Amministrazioni al testo della relazione - a differenza di quanto avviene ad es., per la relazione della Corte dei conti europea - il confronto-contraddittorio con le Amministrazioni interessate si sviluppa sin dai primi mesi dell'anno, partendo da un esame critico dell'ultima relazione ed impostando una cooperazione fruttuosa per lo svolgimento della successiva fase istruttoria.

Al Parlamento vengono presentate, inoltre, relazioni quadrimestrali sul rispetto dei precetti costituzionali posti dall'art. 81 - comma terzo e comma quarto - nonché referti specifici, su temi rilevanti della gestione di finanza pubblica, quali quelli in materia di informatica pubblica, di trasferimenti alle imprese, di interventi nelle aree depresse, di residui attivi e passivi sul bilancio statale ed infine di dismissioni immobiliari, argomento quest'ultimo di tanto palpitante e controversa attualità.

La Corte e la trasparenza amministrativa.

Se gli uomini fossero angeli, scriveva James Madison nel *Federalist*, non ci sarebbe bisogno di un governo. E se fossero gli angeli a governare gli uomini, non vi sarebbe bisogno di controlli interni ed esterni.

Le affermazioni di due secoli fa sono valide anche oggi alle soglie del duemila, con il crescente maturarsi della coscienza civica, con la legittima aspirazione della collettività a veder accertato il corretto uso di fondi pubblici e la proficua finalizzazione del prelievo tributario.

Di qui il sorgere di nuove entità, variamente denominate, che lo stesso Parlamento nazionale o gli organi elettivi locali hanno previsto con disposizioni normative o statutarie.

Si va da una serie dei cosiddetti Osservatori, per riferire e monitorare gestioni di rilevante entità o l'attuazione di leggi di particolare impegno finanziario e sociale, al proliferare di difensori civici a diverso livello locale, cui leggi recenti (in particolare la legge n. 127 del 1997) hanno conferito maggiori poteri.

Se mi è consentita in questa occasione una escursione oltre i confini nazionali, che dire della "hot line" statunitense funzionante presso il General Accounting Office? (la Corte dei conti americana). Chiunque può telefonicamente denunciare fatti ed episodi da cui derivino abusi di potere e sperpero di pubblico danaro. Se ciò avviene dopo la chiusura degli uffici, ogni mattina, alla loro riapertura, i funzionari dell'organo di controllo ne prendono diligentemente nota, anche se denunciati in forma anonima o con generalità fittizie. Scattano allora, comunque, indagini affidate agli organi di controllo interno dei vari Dipartimenti anche per i fatti anonimamente denunciati, di cui solo il trenta per cento si rivela privo di fondamento. E' una sorta di ritorno alla denuncia infilata nella bocca della verità o una versione estremizzata del nostro 117 la cui istituzione ha trovato qualche voce disorde...

In un altro giovane Paese, Israele, il Controllore statale, organo dotato di elevata professionalità e posto in condizioni di assoluta indipendenza, ha anche i compiti ed i poteri dell'Ombudsman, cioè del Difensore civico nazionale.

Il cumulo di funzioni di diversa natura, lascerebbe forse perplesso qualche giurista occidentale, ma in quell'ordinamento deve dare ancora più forza all'operato del controllore, sol che si pensi come (lo si è appreso di recente) il primo ministro israeliano sia stato costretto a riversare all'Erario una certa somma per spese stravaganti e voluttuarie, non attinenti all'esercizio della sua pur alta funzione.

Sgombro subito il campo da un possibile equivoco: la Corte non si candida in alcun modo ad assumere anche le funzioni di Difensore civico nazionale, la cui istituzione è ancora una volta in discussione al Parlamento, dopo quasi trenta anni di precedenti infruttuosi analoghi tentativi.

Il mio parere personale è, al contrario, assolutamente negativo al varo di questo nuovo istituto per tutta una serie di ragioni, non esplicitabili in questa occasione. Rappresento solo che in alcuni grandi paesi, membri della Unione Europea (Francia e Gran Bretagna), in cui è operante già da molti anni un Difensore civico nazionale di elevata professionalità e prestigio personale, oltre il trenta per cento delle denunce presentate non può essere istruito in quanto estraneo alle competenze del difensore civico, mentre non è irrilevante il numero delle denunce che si rivelano prive di fondamento.

Dopo questa lunga premessa, qual è allora il contributo che può dare la Corte italiana alle esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa? E' un contributo che nasce dal suo operare quotidiano, ma anche dalla sua attività di controllo referto, di cui si è già detto, in cui l'Istituto fa anche propri i cahiers de doléance da più parti provenienti circa la indispensabilità di leggi meno numerose e più chiare - e ne fornisce esempi puntuali - in quanto è proprio nella scarsa chiarezza normativa che si annidano i germi della corruzione.

Il contributo che sotto questo aspetto dà la Corte - giova ripeterlo allorché dichiara irregolarità di gestione o indispensabilità di migliori procedure - per il venir meno del carattere di deterrenza connotato all'originario ampio esercizio del controllo preventivo - necessita, ora, della pronta collaborazione degli organi amministrativi, chiamati a dare sollecita esecuzione alle raccomandazioni ed osservazioni dell'organo di controllo esterno.

E' peraltro mia personale e profonda convinzione che al di là di ogni controllo - pur sollecito e penetrante - è soprattutto nell'intimo delle loro coscienze che i pubblici amministratori ed i pubblici funzionari, questi ultimi adeguatamente retribuiti, debbono trovare i motivi di un corretto ed efficace operare, orgogliosi di essere al servizio della collettività.

Perché venga in essere, in tempi brevi, quello Stato più moderno e meno accentrato, così come risulta dal vigente quadro di decentramento e semplificazione amministrativa introdotto dalle leggi n. 59 e 127 del 1997, la Corte presterà tutta la sua opera di stimolo e di ammonimenti, ove riscontri ingiustificate remore, tuttora sussistenti, alla attuazione dei provvedimenti di riforma, per cui unirà la sua azione a quella già in essere presso la Presidenza del Consiglio e lo stesso Parlamento nazionale, non omettendo di segnalare, ove del caso, opportunità di ulteriori riforme normative, anche a modifica delle disposizioni attualmente vigenti.

Occorre guardare anche alla trasparenza delle proprie mura domestiche: sotto questo profilo il Consiglio di presidenza della Corte, dietro mia proposta, ha recentemente stabilito che non possano conferirsi o autorizzarsi incarichi a magistrati operanti nell'area del controllo da parte di Amministrazioni od Enti pubblici controllati, se non siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione delle relative funzioni: previsione questa che potrebbe avere riflessi anche nell'ambito di orizzonti più ampi, inquadrabile com'è nel codice etico dei pubblici dipendenti.

Signor Presidente della Repubblica,

questa mia esposizione non è né poteva essere una rassegna completa delle funzioni dell'Istituto e dei compiti che lo attendono in questo non lungo tratto di strada che debbo percorrere al suo interno.

Ho inteso solo rappresentare la consapevolezza che la Corte ha di costituire un centro di riferimento e di raccordo nel processo di ammodernamento e sviluppo delle nostre istituzioni, quale valido strumento di difesa non solo della legalità, indispensabile presupposto di corretta amministrazione, ma anche del buon andamento della Pubblica Amministrazione, imperniata sulla economicità, efficienza ed efficacia della sua azione.

Al termine del mio dire mi è grato rivolgere ai colleghi Magistrati ed al personale tutto della Corte un affettuoso augurio di buon lavoro per concorrere a migliorare sempre di più i risultati dell'attività dell'Istituto sì da corrispondere, come è nelle sue nobili tradizioni, alle aspettative del Paese.