

Il controllo parlamentare della finanza pubblica ed il ruolo ausiliario della Corte dei Conti

Giovanni Pitruzzella

Professore Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Palermo

La Costituzione espressamente qualifica la Corte dei Conti come “Organo ausiliario”. Tradizionalmente, del resto, la funzione di ausiliarità nei confronti del Parlamento e del Governo caratterizza la Corte. In particolare, il rapporto di ausiliarità con il Parlamento è consustanziale all’intera attività di controllo da essa svolta, che ha sempre come esito finale e scopo primario l’informazione alle Assemblee affinché adottino gli opportuni atti di competenza.

La diretta strumentalità delle competenze della Corte con le funzioni parlamentari è evidente nell’antico istituto della parificazione del rendiconto generale dello Stato, preordinato a fornire al Parlamento analisi e valutazioni in ordine ai dati contabili ed alla regolare tenuta dei conti. Esso ha avuto fin dall’origine il principale fondamento nel rapporto tra le risultanze esposte in bilancio e le scritture tenute dalla Corte.

L’informazione al Parlamento secondo gli schemi classici del parlamentarismo liberale avrebbe consentito di far valere la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento. Alla stessa ratio di attivazione dei meccanismi della responsabilità politica si collegava il controllo preventivo di legittimità degli atti del Governo (fortemente ridotto in ampiezza a seguito della l. 20/1994), dove, com’è noto, in caso di esito negativo del controllo e di registrazione con riserva, il Governo impegna la sua responsabilità ed il Parlamento viene informato dalla Corte delle risultanze negative del controllo medesimo e della decisione del Governo di ottenere la registrazione con riserva impegnando la sua responsabilità politica.

Esiste, quindi, fin dalle origini un’ausiliarità servente rispetto alla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento. Secondo gli schemi classici della responsabilità politica essa si impernia su un giudizio ex-post su quello che il Governo ha fatto, sul modo in cui ha gestito le leggi approvate dal Parlamento e su come ha impiegato le risorse finanziarie che il Parlamento ha autorizzato il Governo a prelevare con gli strumenti tributari e poi a spendere. No taxation without representation è una delle architravi del costituzionalismo liberale. I cittadini-elettori designano i loro rappresentanti in Parlamento e questi soli possono autorizzare il Potere esecutivo all’uso dello strumento tributario e poi alla gestione

delle risorse ottenute con il prelievo fiscale. Il Governo è politicamente responsabile verso il Parlamento per la rispondenza dei suoi comportamenti rispetto all'autorizzazione ottenuta prima con le singole leggi e poi con la legge di approvazione del bilancio preventivo. In questo circuito istituzionale si colloca originariamente la funzione ausiliaria della Corte dei Conti.

C'è poi un'ausiliarità strumentale allo svolgimento dell'attività legislativa che incide sulla finanza pubblica. "Conoscere per deliberare" è un'altra componente che storicamente ha definito il circuito istituzionale Corte dei conti – Parlamento. Questo tassello istituzionale presuppone uno stadio ulteriore di sviluppo del parlamentarismo. Il nucleo primigenio del controllo parlamentare sulla finanza pubblica riguardava l'autorizzazione al prelievo fiscale ed alle spese prima e, poi, il giudizio politico sull'operato del Governo, alla stregua dei comportamenti concretamente tenuti da quest'ultimo. Man mano che aumenta l'omogeneità politica tra Governo e Parlamento (passaggio dal parlamentarismo dualista, in cui il Governo è espressione del Re e deve avere la fiducia parlamentare al parlamentarismo monista il cui il Governo è emanazione permanente del Parlamento), diventa sempre più difficile attivare la responsabilità politica istituzionale del Governo attraverso un voto di sfiducia.

A questo punto il controllo parlamentare sulla finanza pubblica difficilmente alimenta il meccanismo della responsabilità politica istituzionale. Il controllo si evolve in strumento di verifica dell'attuazione governativa dell'indirizzo politico al fine di stimolare correzioni, integrazioni, modifiche od in vero e proprio momento preventivo di definizione delle finalità e degli strumenti che il Governo deve impiegare per raggiungerle. Nel linguaggio dei costituzionalisti si parlerà allora di "controllo indirizzo".

Ed è proprio in questa ausiliarità strumentale alla conoscenza necessaria per l'esplicitarsi del controllo-indirizzo e dell'attività legislativa che si inseriscono tanti strumenti utilizzati dalla Corte dei conti fino a tempi recenti. Com'è risaputo, restando per il momento fermi all'ordinamento statale, al giudizio di parifica si accompagna una relazione con cui la Corte riferisce "sui modi con cui le amministrazioni pubbliche si conformano alle discipline amministrative e finanziarie, con le variazioni e riforme che si ritiene opportuno proporre" (art. 41 t.u. del 1934). La relazione costituisce il momento di sintesi dei controlli puntuali effettuati dalla Corte e dovrebbe consentire una valutazione di sintesi degli indirizzi espressi dal Parlamento al Governo, sorretta da dati di rendiconto e di ogni altro elemento di conoscenza a disposizione della Corte. Essa è strumentale rispetto alla successiva adozione di misure correttive e di riallocazione delle risorse. Peraltro, coerentemente con questa funzione, la legge finanziaria per il 2006 ha stabilito che nella formazione del bilancio si debba tener conto degli esiti del controllo sulla gestione e che nelle note preliminari della spesa debbano essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte.

Nell'ambito della medesima attività diretta a fornire alle Assemblee parlamentari informazioni e conoscenze strumentali alle loro ulteriori attività si inseriscono le audizioni davanti alle Commissioni parlamentari. Particolarmente importanti sono quelle che, per prassi consolidata, si svolgono presso le Commissioni bilancio in occasione della presentazione, da parte del Governo, del documento di programmazione economico e finanziaria e del disegno di legge finanziaria. In sede di audizione parlamentare la Corte espone le sue valutazioni in ordine alla coerenza e congruità della manovra di bilancio con il quadro normativo e programmatico in cui si inserisce.

Il circuito di informazione Corte dei conti – Parlamento non conosce però interruzioni. Sempre al Parlamento, ogni quattro mesi, la Corte dei conti trasmette una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Particolare attenzione viene dedicata alle disposizioni introdotte in sede di conversione dei decreti legge ed alle leggi di delega ed alle implicazioni di spesa rimesse ai decreti legislativi.

A completare il quadro vi sono i controlli successivi sulla gestione che sono svolti sulla base di atti preventivi di programmazione e che sfociano in indagini di controllo che informano il Parlamento della correttezza e dell'efficacia dell'azione dell'amministrazione anche al fine di stimolare l'adozione di misure correttive; vi è poi la relazione della Corte dei conti sulla gestione delle complessive risorse finanziarie destinate al personale pubblico (art. 60 dlgs 165/2001), la "certificazione" della compatibilità dei costi derivanti dai singoli contratti pubblici con gli strumenti di programmazione e di bilancio, ed infine il controllo sugli enti le cui finanze sono alimentate dallo Stato, per cui la Corte riferisce al Parlamento in ordine agli esiti dei riscontri eseguiti per il tramite di una speciale sezione istituita in seno alla Corte stessa (l. 259/1958).

Analoghi schemi sono stati seguiti nella Regione Siciliana, il cui Statuto, e le relative norme di attuazione, hanno previsto fin dall'alba della Repubblica, l'esistenza di sezioni della Corte operanti in Sicilia.

Si tratta di svolgimenti del rapporto di ausiliarità troppo noti per indugiarevi oltre. Piuttosto va messo in evidenza come questo rapporto riceve nuove importanti sollecitazioni per effetto delle "grandi trasformazioni" politico istituzionali verificatisi recentemente in Italia.

Le grandi trasformazioni politico istituzionali che portano a riconsiderare il rapporto di ausiliarità della Corte dei Conti possono essere così sintetizzate: 1) il passaggio ad una forma di governo che opera secondo schemi bipolari e secondo la logica funzionale della democrazia maggioritaria; 2) la presidenzializzazione della forma di governo e la crisi di identità delle Assemblee rappresentative; 3) la creazione di un sistema di governo multilivello con la presenza di una molteplicità di poteri pubblici ad autonomia costituzionalmen-

te garantita e giuridicamente equiordinati (soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2003); 4) l'integrazione europea ed i connessi vincoli finanziari imposti dal Trattato di Maastricht e dal patto di stabilità; 5) la globalizzazione dei mercati; 6) la complessità sociale, la crisi delle ideologie, la perdita di capacità aggregativa dei partiti politici che comporta la difficoltà del circuito politico-rappresentativo di addivenire a sintesi accettate come legittime dai governati e la connessa valorizzazione delle istanze tecniche e neutrali.

Tutte queste trasformazioni portano ad esaltare un riposizionamento della Corte dei conti nel circuito istituzionale, già anticipato dalla Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 29 del 1995. Quest'ultima definisce la Corte non come organo ausiliario dello Stato centrale, ma come organo dello Stato-comunità, "garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico".

La crisi della democrazia compromissoria che ha caratterizzato i primi quarant'anni di vita della Repubblica è sfociata in un nuovo assetto politico-istituzionale che vede come tratti caratterizzati il bipolarismo con connessa contrapposizione maggioranza-opposizioni, la presidenzializzazione della forma di governo e la crisi di identità delle assemblee elettive, l'elevatissimo policentrismo istituzionale, che è stato enfatizzato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Non solo Stato e Regioni, tra loro costituzionalmente equiordinate, ma anche Province, Comuni e Città metropolitane. Tutti centri di potere normativo, di potere impositivo e di rilevanti poteri di spesa. Il policentrismo esasperato della Repubblica non si ferma qui, perché si sono diffusi oltre il quadro costituzionale numerosi altri attori istituzionali che gestiscono grandi masse di risorse pubbliche e sono dotati di autonomie organizzative, amministrative e contabili abbastanza estese. Così vi sono gli ATO per la gestione dei servizi idrici e vi sono gli ATO per i rifiuti, sono proliferate le società a capitale pubblico e le società miste con partecipazione dello Stato, delle Regioni, degli enti locali; vi sono Consorzi tra enti locali, Autonomie funzionali (Università, Camere di Commercio, ecc.). Si crea un sistema istituzionale a policentrismo esasperato che è privo di un centro. Un tempo c'era la capacità aggregatrice dei partiti che uniformava, coordinava, creava momenti di unità (magari anche troppa) e impediva a qualsiasi pluralismo istituzionale di degenerare in conflitto paralizzante, anche se non impediva la crescita esponenziale della spesa pubblica.

Ora questo pluralismo istituzionale esasperato può degenerare in conflitti paralizzanti o in una segmentazione delle attività pubbliche che produce contraddizioni e sperpero di risorse pubbliche. C'è quindi bisogno di trovare momenti di coordinamento, bilanciamento delle spinte disgregatrici con momenti di uniformazione.

Così come c'è bisogno di rendere comprensibile sia sul piano dei rapporti con il cittadino, sia sul piano dei rapporti con le istituzioni europee e con gli operatori economici inter-

nazionali, il tipo di politiche pubbliche perseguite, i costi effettivamente sostenuti ed i risultati conseguiti. C'è, cioè, un generale problema di accountability. C'è la responsabilità dei pubblici poteri e dei titolari di uffici elettivi nei confronti del cittadino, che, venute meno le vecchie appartenenze ideologiche, è l'unico modo per legittimare l'azione dei pubblici poteri. Il voto di appartenenza resta, ma sempre più indebolito e si rafforza il voto basato sull'opinione, che richiede però diffusione di informazioni neutrali, non di parte, per potersi formare ed esprimere. La conoscenza su come sono utilizzate le risorse pubbliche, su chi e come effettivamente le utilizza è la base per rendere funzionali i circuiti della responsabilità politica dei Governi sostanzialmente eletti dal corpo elettorale a tutti i livelli, statale, regionale, locale. Altrimenti la "democrazia immediata" – per usare la terminologia di Duverger – degenera in democrazia plebiscitaria.

Ma c'è anche l'accountability del sistema-Paese, cioè la sua credibilità internazionale. L'affidabilità dei conti di un Paese e delle sue componenti istituzionali – dello Stato come delle Regioni – è essenziale ai fini della valutazione del debito pubblico del Paese stesso. Può essere fatta qualsiasi operazione finanziaria, ma poi il giudizio dei mercati internazionali è inesorabile se i conti non sono davvero credibili. Perciò è necessario un sistema di verifica dei conti pubblici e dell'attività di spesa di un Paese. La cosiddetta "legge La Loggia" va in questa direzione quando configura la Corte dei conti come un'Authority di verifica del Patto di Stabilità ed estende i suoi compiti di verifica-informazione a tutti i livelli territoriali di governo (l. 131/2003).

La Corte dei Conti emerge come soggetto "terzo", "neutrale", "indipendente" che può fornire informazioni e conoscenze attendibili sull'intero sistema istituzionale e sugli equilibri finanziari, per favorire il funzionamento dei circuiti della responsabilità politica, introdurre i necessari momenti di uniformità, diffondere dati credibili sui conti pubblici e stimolare i processi di risanamento finanziario.

Questa Corte dei conti organo dello Stato-comunità deve avere un rapporto privilegiato con le Assemblee elettive, a tutti i livelli, Statale, come regionale e locale. Perché le trasformazioni della democrazia oggi hanno portato ad una crisi dei Parlamenti, che, per non essere irreversibile, richiede una ridefinizione dei loro compiti. Tale ridefinizione riguarda non solo il Parlamento nazionale, ma anche le Assemblee elettive regionali. A livello regionale, infatti, l'elezione diretta dei Presidenti di Regione si è tradotta in una marcata crisi di identità delle Assemblee, che perduto l'originario "potere della crisi" su cui si basava la forza dell'istituzione e dei suoi singoli componenti stentano a ridefinire il loro ruolo.

Costituisce un'affermazione ricorrente quella secondo cui nelle democrazie maggioritarie le decisioni di bilancio sull'allocazione delle risorse finanziarie (il "potere della spesa") sono passati sostanzialmente nelle mani del Governo. Così come è ormai un dato diffuso

tra le democrazie maggioritarie l'emersione di un "Governo legislatore", quanto meno nel senso che l'iniziativa legislativa in ambiti politicamente rilevanti, come sono certamente quelli che riguardano le finanze pubbliche, è prevalentemente un'iniziativa governativa.

Nella recente analisi comparata svolta da Gianfranco Pasquino e Riccardo Pelizzo sui "Parlamenti democratici", c'è una conclusione sicura: i Parlamenti non hanno più come compito principale quello di fare le leggi. Tutto ciò non si traduce in un marcato declino dei Parlamenti, in quanto essi restano fondamentali per l'adempimento di tre compiti: a) il controllo politico sull'operato del Governo, anche con riguardo alla produzione sostanziale delle regole da parte di quest'ultimo; b) la discussione/informazione politica che fa del Parlamento un insostituibile "forum di discussione"; c) la legittimazione politica, non solo del Governo ma dell'intero sistema democratico.

Si tratta, a ben vedere, di compiti che attestano una continuità con la storia gloriosa del parlamentarismo. Basta citare Bagehot che parlava della "funzione pedagogica" del Parlamento: "una grande e libera assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla. Deve migliorarla. Deve insegnare alla nazione ciò che non sa". E lo stesso illustre Autore faceva altresì riferimento alla "funzione informativa": "un grande dibattito in Parlamento fa penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa".

A questi fondamentali compiti dei Parlamenti, Pasquino e Pelizzo ne aggiungono un quarto: "oltre a essere comunque un forum per la discussione, crediamo che il parlamento mantenga un ruolo importante anche per la 'negoziazione' ovvero per la conciliazione, in forme lecite e, e nella misura del possibile, secondo modalità che, a nostro modo di vedere, debbono essere assolutamente ampie e trasparenti, degli interessi". Il Parlamento come "luogo di negoziazione" naturalmente postula che anche nei sistemi bipolari la politica non sia sempre quella del "muro contro muro", ma che al contrario in molti campi ci sia spazio per la ricerca di soluzioni largamente condivise.

In questo quadro, c'è la possibilità di creare un "circolo virtuoso" tra la Corte e le Assemblee elettive (Statali e regionali). La forza delle Assemblee potrà derivare dalla loro capacità di riappropriarsi della "scena pubblica", diventando forum di discussione, sede di confronto sui problemi reali, sulle grandi scelte che riguardano il futuro della società, come quelle sull'allocazione delle risorse, ma anche momento di verifica pubblica delle "virtù", soprattutto di quelle finanziarie, dei governanti. Le Assemblee elettive hanno una possibilità di rinvigorire il loro ruolo istituzionale se sapranno utilizzare la grande massa di informazioni e di analisi che la Corte dei conti mette a loro disposizione, per diventare la sede privilegiata del dibattito pubblico, il luogo di connessione dei molteplici snodi istituzionali di un sistema di governo multilivello, il terreno di confronto non ideologico ma concreto tra la maggioranza e l'opposizione.