

PREMESSA

Il decimo anniversario della riforma del sistema dei controlli della Corte (legge 14 gennaio 1994, n. 20) costituisce l'occasione per una riflessione sull'attualità della normativa che disciplina il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e la relazione al Parlamento che lo accompagna.

Tali attribuzioni trovano sostanziale fondamento - oltre che nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione - negli articoli 39, 40 e 41 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte approvato con il RD 12 luglio 1934, n. 1214, nonché negli articoli 23 e 24 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Il fatto che la decisione sul rendiconto sia resa dalla Corte a Sezioni Riunite con le formalità della sua giurisdizione contenziosa conferma che la relativa funzione è assolta dalla magistratura contabile in posizione di indipendenza, neutralità e terzietà a tutela della Comunità nazionale.

Il giudizio di parificazione si sostanzia nel raffronto dei risultati del rendiconto generale, sia per la parte entrata che per la parte spesa, con le leggi del bilancio; nella verifica della conformità delle entrate riscosse e versate e dei relativi resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto, ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi dalle singole amministrazioni; nella verifica della concordanza delle spese ordinate e pagate in corso di esercizio con le scritture tenute o controllate dalla Corte e nell'accertamento dei residui passivi sulla base delle dimostrazioni allegate ai decreti di impegno e alle proprie scritture; nella verifica della regolare iscrizione contabile nelle poste patrimoniali.

Il referto consiste nell'"auditing of procedures", vale a dire nell'esposizione del modo di conformarsi delle varie amministrazioni alle discipline di ordine amministrativo o finanziario e nell'illustrazione delle eventuali variazioni o riforme ravvisate opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

Le due funzioni rispondono sicuramente ad esigenze di razionalità e buon andamento dell'azione amministrativa. Esse sono sinergicamente finalizzate ad obiettivi non solo di

affidabilità ed attendibilità dei conti ma anche di corretta gestione finanziario-contabile, che va verificata attraverso il raffronto con le pertinenti discipline dettate dalle leggi e dai regolamenti sull'amministrazione e sulla contabilità pubblica, da adeguare anche su indicazioni della magistratura contabile ove risultino non più appropriate e siano suscettibili di perfezionamento. Si tratta di esigenze fatte proprie e garantite da tutte le grandi democrazie e che sono recepite nei principi sul controllo codificati dall'INTOSAI.

Parificazione e relazione vanno oggi lette e riconnesse alla legge di riforma del controllo della Corte, varata nel gennaio del 1994 ed in seguito completata.

Tale legge, se da un lato ha drasticamente ridotto il numero degli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato da sottoporre a controllo preventivo di legittimità, dall'altro ha introdotto e disciplinato il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le pubbliche amministrazioni, esaltando l'autonomia e l'efficienza degli amministratori e dipendenti pubblici con connessa assunzione di responsabilità, introducendo più validi presidi a tutela del rispetto degli equilibri di bilancio ed a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione e potenziando l'azione che la Corte è chiamata a svolgere, anche a supporto del coordinamento della finanza pubblica, attraverso una più incisiva e capillare attività di referto.

Nel nuovo contesto le Sezioni Riunite - le quali si giovano per la parificazione e la relazione da rendere al Parlamento anche degli esiti del controllo svolto dalle altre Sezioni in cui la Corte si articola - continuano a disporre degli elementi conoscitivi necessari per svolgere gli esami e le verifiche che gli articoli 39 e seguenti del T.U. n. 1214 del 1934 richiedono.

Tramite il sistema informativo integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei conti (che ha trovato consolidamento normativo con l'art. 1 del DPR 367/94), la Corte è, infatti, posta in grado di conoscere ed avere la disponibilità di molte scritture, che possono risultare utili ai fini della parificazione, e di seguire, anche sulla base di specifici accordi istituzionali con Ragioneria Generale dello Stato e Banca d'Italia, l'intera fase delle procedure di pagamento (dall'emissione dei titoli fino alla loro estinzione). La Corte ha inoltre la possibilità di seguire in via telematica - grazie ad intese con la Ragioneria Generale dello Stato - l'evoluzione degli impegni sui singoli capitoli di spesa nel corso della gestione.

E', comunque, indubitabile che la riforma dei controlli del 1994 ha inciso sulla verifica della concordanza delle spese ordinate e pagate durante l'esercizio con le scritture tenute o controllate dalla Corte e sull'accertamento dei residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti di impegno e alle proprie scritture; ciò per essere venuto meno il controllo preventivo di legittimità sui titoli di spesa e per essere stato ridotto quello sui decreti di impegno.

L'antico strumento della "parificazione" deve, pertanto, essere rimeditato e rinnovato nel senso di avvicinarlo sempre più, in analogia ad esperienze di Paesi stranieri, ai modelli privatistici delle tecniche di analisi e verifica dell'affidabilità e attendibilità dei conti, consentendo così anche per il rendiconto dello Stato l'effettiva certificazione delle risultanze contabili. Qualche interessante segnale in tal senso inizia ad essere recepito anche nel nostro ordinamento. Il recente decreto legislativo di attuazione dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (d.lgs. 15 maggio 2003 n. 125), nel disciplinare compiti e organizzazione della Sezione di controllo della Corte dei conti in quella Regione, ha previsto che la medesima Sezione, nell'assumere le decisioni in materia di parificazione del rendiconto generale della regione, presenti al Consiglio regionale una dichiarazione in cui si attesta l'affidabilità del conto e la legittimità e regolarità delle relative operazioni, esplicitando le modalità di verifica.

Nelle more della auspicata rivisitazione dello strumento della parificazione, le Sezioni Riunite, già dal passato esercizio, hanno effettuato in via sperimentale specifiche analisi di verifica a campione dell'attendibilità e affidabilità dei dati del rendiconto secondo le metodologie consolidate presso la Corte dei conti dell'Unione europea e presso altri organi superiori di controllo esterno.

Per quanto riguarda l'ambito operativo, la parificazione del rendiconto generale dello Stato ha riguardato fin dagli inizi lo Stato-apparato; ma all'epoca lo Stato-apparato gestiva la quasi totalità della finanza pubblica, essendo considerati gli enti locali, allora esistenti, poco più di una forma di amministrazione indiretta dello Stato.

Anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana - che ha inserito fra i propri obiettivi il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali - la finanza pubblica è rimasta in gran parte coincidente con quella dello Stato. Tale connotazione ha trovato conferma nell'adozione di un sistema tributario fortemente accentrato, in cui le autonomie locali e regionali erano per lo più destinatarie di trasferimenti di risorse finanziarie disposti dallo Stato.

E' stato solo con le riforme normative degli anni '90 che si sono gradualmente affiancate alla finanza statale una finanza locale ed una finanza regionale autonome.

Ma è stato in quello stesso periodo che la Corte dei conti, considerata sostanzialmente fino ad allora organo di controllo dello Stato-apparato, ha assunto prima la connotazione di organo di controllo dello Stato-comunità e poi - dopo le modifiche arrecate al Titolo V della Parte II della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - della Repubblica, così come intesa dall'art. 114 Cost. novellato.

Nella sentenza 27 gennaio 1995 n. 29, la Corte costituzionale aveva già qualificato la Corte dei conti come "organo posto al servizio dello Stato-comunità", "garante imparziale

dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità", "posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale", nell'intento di "garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Tali concetti, ripresi in successive pronunce del giudice delle leggi, sono stati recepiti e fatti propri - dopo la novella costituzionale di cui si è detto - anche dal legislatore che, nell'investire con l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Corte della verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ha finalizzato la relativa funzione al coordinamento della finanza pubblica di cui agli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'osservanza del patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

E poiché il coordinamento della finanza pubblica postula il coordinamento della finanza statale con quelle regionale e locale, la funzione referente delle Sezioni Riunite si integra, per quanto attiene alle valutazioni sulla finanza decentrata, con il risultato dei riscontri eseguiti dalla Sezione delle Autonomie della Corte, chiamata - ai sensi della legge n. 131 del 2003 - a pronunciarsi sul rispetto degli equilibri complessivi di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché sul rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità interno.

Accanto alla tradizionale funzione di parificazione del rendiconto generale dello Stato, destinata in prospettiva a certificare l'affidabilità e l'attendibilità dei dati del bilancio consuntivo, va sempre più affinata e sviluppata la funzione di referto al Parlamento, soprattutto per gli aspetti attinenti agli andamenti generali della finanza pubblica, grazie ai già evidenziati apporti di tutte le strutture coinvolte nel controllo, da aggiornare al massimo, anche nell'intento di fornire indicazioni utili ai fini delle manovre finanziarie.

Tale compito assumerà un ancora più pregnante significato, per l'assolvimento congiunto della funzione legislativa da parte delle Camere parlamentari nelle materie di finanza pubblica, dopo che sarà divenuto operativo il federalismo fiscale, al quale sta lavorando l'Alta Commissione di studio prevista dall'art. 3 della legge finanziaria 2003. Esso potrà essere agevolato e potenziato nei suoi effetti e contenuti anche dallo schema di decreto legislativo da adottare ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 131 del 2003, all'esame del Governo, inteso a dettare principi generali per l'armonizzazione dei bilanci pubblici: iniziativa volta a permettere la lettura integrata dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile di tutte le componenti della Repubblica individuate dall'art. 114 della Costituzione e quindi a consentire il consolidamento

dei conti pubblici proprio ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica oltre che del rispetto del patto di stabilità e crescita.

E' però necessario che i contributi che la Corte, nell'esercizio della funzione ausiliaria, è chiamata a rendere, siano valorizzati dal Parlamento.

In particolare il raccordo fra la programmazione e l'esito delle funzioni di controllo della Corte con il Parlamento potrebbe essere ulteriormente rafforzato, soprattutto nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato; appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, nel corso della sessione estiva del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche con le Commissioni di merito.

Nello stesso contesto di rafforzamento del rapporto Parlamento-Corte e, soprattutto, nell'intento di garantire gli equilibri complessivi di finanza pubblica e la tenuta del sistema, andrebbe valutata anche l'opportunità di estendere - attraverso una novella all'art. 11-ter, comma 6, della legge 468 del 1978 - le relazioni quadrimestrali della Corte sulla legislazione di spesa ai decreti legislativi, ormai sede propria per attuare riforme strutturali.

Solo così potrebbero divenire operative nel nostro Paese quelle più intense e proficue forme di collaborazione fra Parlamento ed Istituzione superiore di controllo che caratterizzano i sistemi garantistici di finanza pubblica propri dell'Unione europea e dei principali Stati membri.

PAGINA BIANCA