

## **IL CONTROLLO DEI CONTI PUBBLICI IN ITALIA ED IN EUROPA – INTRODUZIONE ED ANALISI COMPARATA.**

di Vincenzo Caruso, *Vice Questore aggiunto della Polizia di Stato*

### **Introduzione**

Le recentissime crisi susseguitesesi negli ultimi anni hanno evidenziato come le economie dei vari Paesi siano strettamente collegate tra loro. A maggior ragione ciò vale per i Paesi europei che hanno costituito una Unione ed hanno adottato una moneta unica.

Particolarmente rilevante, in tale contesto, è la necessità che le finanze pubbliche vengano gestite in modo corretto e che vi siano, in proposito, controlli stringenti e trasparenza. I cittadini europei colpiti dalla crisi sollevano ovunque la necessità di sentirsi tutelati da un corretto uso delle finanze, in quanto sprechi e cattive gestioni non sembrano più accettabili oggi più che mai.

Gli organismi di controllo rappresentano le istituzioni cui rivolgersi per avere la certezza delle gestioni pubbliche non deviate verso fini incongrui o gestioni non funzionali in vista del superamento della crisi.

Sussiste la necessità che, nell'attuale contingenza politica ed economica gli organismi di controllo assumeranno sempre maggiori responsabilità e collaborino, in tempi anche rapidi, ad iniziative efficaci ed appropriate oltre che di carattere propositivo.

Si ravvisa la stringente necessità di rafforzare la sostenibilità del settore finanziario promuovendo la ripresa economica e la crescita, fornendo assistenza finanziaria agli Stati e potenziando il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

La presente dissertazione vuol mettere in luce le caratteristiche peculiari e le diverse funzioni di tali organi, nonché le loro affinità, rendendo possibile l'esame e la risoluzione di questioni connesse alla funzione di controllo.

La conseguente comparazione tra le soluzioni avviate si rileva utilissima per far emergere le migliori pratiche attuate nelle varie situazioni presentatesi.

Solo attraverso un'analisi delle evoluzioni storiche degli Istituti superiori di controllo, nonché le diverse collocazioni istituzionali si può ben rappresentare

come, in diverse situazioni storico-culturali, siano state spesso prese decisioni diversificate, ma con il comune intento di addivenire ad un uso effettivamente corretto delle finanze pubbliche.

E' necessario dedicare particolare attenzione al principale documento che forma oggetto di analisi degli Istituti superiori di controllo: il Rendiconto Generale dello Stato.

Bisogna analizzare la collocazione istituzionale e le tipologie di controllo delle varie Corti dei conti in Europa, con riferimento alle tipologie di soggetti controllati ed alle evoluzioni storico culturali che hanno portato alla attuale visione dei controlli sulle finanze pubbliche.

L'evoluzione, in termini di competenza e tipologie di controlli, dei principali Paesi europei, evidenzia le nuove prospettive che si impongono all'attenzione di chi è chiamato a vigilare sulla gestione delle pubbliche risorse.

La funzione riformatrice della Corte dei conti europea rappresenta lo spunto di partenza fondamentale per le migliori pratiche poste in essere dagli Istituti di controllo europei sull'esecuzione del bilancio generale e sullo sviluppo di approcci armonizzati ed innovativi sull'audit dei vari fondi UE.

Bisogna necessariamente analizzare la struttura e le competenze della Corte dei conti europea e la sua fondamentale funzione di coordinamento e uniformatrice su cui far ruotare le migliori pratiche messe in atto dalle Organizzazioni sull'esecuzione del bilancio generale e sullo sviluppo di approcci innovativi e armonizzati sull'audit dei fondi UE.

A seguire va approfondita la competenza di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti.

Attraverso una comparazione si potranno trarre le conclusioni dell'analisi affrontata. Si cerca di dimostrare come i controlli interni rappresentino degli utilissimi strumenti per verificare l'attività dei vari rami statali in modo altamente funzionale.

E' evidente come le Corti dei conti europee stiano orientando diversamente la loro attività di controllo verso una visione delle gestioni amministrative nel loro complesso piuttosto che sulla legittimità degli atti. In tale frangente i controlli interni possono rappresentare i più validi strumenti per verificare l'attività dei

numerosi rami statali nel modo più razionale riducendo, così, sia le risorse disponibili che il tempo.

Risulta fondamentale far emergere l'importante questione concernente la necessaria coesistenza della funzione di controllo insieme a quella giurisdizionale, collocate in seno allo stesso organo devoluto al controllo unitamente alla peculiare esistenza del Pubblico Ministero nello stesso ambito.

Inoltre, bisogna dare risalto, analizzando l'aspetto giurisdizionale, al differente trattamento che i contabili o gestori materiali o di fatto delle risorse pubbliche hanno nei diversi paesi, nel procedimento di conto, di tenuta ed in qualità di autorità competente nella stessa procedura.

E' da evidenziare, poi, come sia fondamentale la presenza della connotazione di legalità e di legittimità in compresenza ad una sana gestione finanziaria in tutte le attività delle pubbliche amministrazioni. Infatti, le operazioni di verifica – criteri primari della funzione di controllo in qualunque paese democratico – devono sempre essere tenuti presenti dalle Autorità di controllo.

Gli audit devono sempre costituire una effettiva garanzia dell'uso dei contributi fiscalmente sottratti ad ogni singolo cittadino, al fine di soddisfare i bisogni della collettività in modo conforme sia alla legge che alle regole di sana gestione.

Sarà, così, sottolineato l'aspetto delle consulenze che vengono sempre più richieste per orientare "ex-ante" la gestione delle amministrazioni pubbliche in modo da poter apporre le necessarie modificazioni, che diverrebbero difficili nella fase "ex-post".

Verranno, infine, analizzati ampiamente i controlli interni poiché risultanti importantissimi per una efficiente e corretta verifica sulla gestione pubblica delle finanze in operazioni che riguardano le amministrazioni.

Traendo le prime conclusioni si può porre in evidenza come siano i cittadini, il Parlamento ed il Governo gli interlocutori a cui si rivolgono gli Organismi di controllo.

Le sfide che attendono la Corte dei conti, ai nostri tempi, sono in modo particolare articolate e complesse ed a livello europeo condivise necessariamente

per la corretta salvaguardia e gestione delle finanze pubbliche europee.

Se verranno rispettati i principi fondamentali oggetto di analisi, tali sfide troveranno una soluzione efficace in virtù della cooperazione che, forzosamente oggi alimentata dalla grave crisi, i Paesi Europei dovranno assicurare ai fini della salvaguardia delle finanze pubbliche con una corretta gestione.

### **Analisi comparata**

La comparazione nel contesto del controllo sulla gestione delle finanze pubbliche in Europa si rivela di estrema utilità. Infatti, permette di evidenziare vantaggi e criticità dei diversi sistemi che gli organi di controllo dei conti pubblici in Europa ed in Italia utilizzano per effettuare il controllo sulla gestione delle pubbliche risorse.

L'Europa infatti è abbastanza eterogenea in merito e possiamo riscontrare diverse strutturazioni degli Istituti nei vari Paesi dell'Unione. L'organizzazione delle Corti dei Paesi membri spazia da strutture articolate su base regionale a strutture statuali molto accentrate.

Dall'analisi effettuata emerge come l'articolazione degli organi di controllo su base territoriale consenta di seguire in modo più proficuo le problematiche radicate sul territorio. Qualunque sia la soluzione prescelta, tuttavia, non può mancare un coordinamento con l'Istituzione di controllo centrale, che consenta l'adozione di procedure uniformi e coerenti.

Da qui la necessità che le Corti a livello centrale svolgano una funzione nomofilattica, al fine di predisporre delle linee guida a cui le articolazioni territoriali possano attenersi nel risolvere le problematiche.

Non vi è tuttavia una struttura funzionale ed organizzativa ideale di Corte dei conti, ognuna a suo modo contiene pregi e difetti che la comparazione, utilizzata in questa trattazione, ha permesso di evidenziare.

Anche la costituzionalizzazione della funzione delle varie Corti in Europa non è omogenea, molti Istituti sono stati inseriti nelle carte fondamentali, mentre in altri Paesi le funzioni della Corte dei conti hanno avuto più ampia regolamentazione per via legislativa. Le varie diversità in tale ambito tuttavia non influiscono in modo così rilevante. Ciò che rileva è il concreto

svolgere dei controlli.

La mancata previsione di disposizioni costituzionali in tal senso, inoltre, consente una maggiore duttilità e interventi più tempestivi in questo campo, laddove l'esigenza di adattarsi alle mutevoli contingenze storiche, politiche e sociali si fa sentire più che in altri.

L'analisi delle varie Istituzioni di controllo ha evidenziato anche una differente articolazione dell'organo di vertice. Si passa da strutture collegiali a strutture monocratiche come quella inglese del "Comptroller and Auditor general". Anche qui ci sono dei pro e contro che vanno accuratamente valutati. A fronte di una maggiore rapidità decisionale dell'organo monocratico, la composizione collegiale permette tuttavia di assicurare una soluzione condivisa e più meditata della problematica riscontrata. Inoltre, la struttura monocratica potrebbe accentrare nelle mani di una sola persona troppo potere decisionale.

Per quanto riguarda le tipologie di controlli a fronte di un generalizzato incremento del controllo sulla gestione, emerge una constatazione: non si può comunque prescindere dal mantenere un controllo di legittimità sugli atti. Questo ha inevitabili ripercussioni sul carattere giurisdizionale degli Istituti di controllo. L'analisi ha evidenziato infatti che non tutte le Corti europee hanno a fianco della funzione di controllo la funzione giurisdizionale. Tuttavia la necessità che venga mantenuta la legalità della gestione non può prescindere sia dalla caratteristica magistratuale dei componenti della Corte che dalla presenza della struttura giurisdizionale della stessa. Inoltre la contemporanea presenza sia della funzione di controllo che della funzione giurisdizionale elimina la problematicità di istituire tribunali o giudici specializzati in materie contabili, infatti le competenze sono già all'interno della Corte essendo i suoi membri già specializzati nelle materie contabili. A proposito di personale specializzato è fondamentale istituire un percorso formativo costante per il personale delle Istituzioni superiori di controllo.

La funzione di controllo e quella giurisdizionale fanno parte della stessa funzione di tutela degli interessi del cittadino ad una corretta gestione delle risorse pubbliche. La sintesi delle due funzioni, soprattutto in Italia, si rivela

quando si effettua il giudizio di parificazione che è inerente al rendiconto generale dello Stato. Ne deriva che la tutela della finanza pubblica si realizza anche con l'esercizio della funzione giurisdizionale.

L'unico aspetto che differenzia le due funzioni e le due tipologie di controllo sono i parametri a cui si devono attenere. Mentre la funzione giurisdizionale ha come principale parametro il riscontro della legittimità, la funzione di controllo aggiunge al parametro della legalità quello dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione. Le due funzioni comportano una elevata conoscenza sia del diritto che delle scienze economiche da parte dei membri delle organizzazioni superiori di controllo. Oltre ad avere la caratteristica di essere preparati e competenti i magistrati ed il personale tutto devono essere indipendenti ed imparziali nell'effettuazione dei controlli.

Da quanto esposto la comparazione è utilissima anche nel fornire una base di conoscenza dei diritti dei vari Paesi soprattutto ciò avviene grazie e soprattutto alla Corte dei conti europea. La Corte europea favorisce con la sua opera la convergenza dei diritti nazionali in merito alle funzioni di controllo ed evita fenomeni di opportunità nella scelta degli Stati in cui effettuare determinate operazioni.

Tornando ai controlli effettuati dalle varie Corti dei conti, prescindendo dal fatto che sono state fornite direttive importanti all'INTONSAI da parte della Corte dei conti europea che definiscano quali controlli effettuare, questi ultimi dipendono dalle circostanze, dai momenti storici e dall'evoluzione e diversità dei vari Paesi. Tuttavia le esperienze registrate in Europa consentono di elaborare delle direttive di massima valide per tutti i Paesi analizzati.

Partendo dalla basilare affermazione dell'art. 15 della dichiarazione dei diritti dell'uomo in cui si afferma che "la società ha diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione" si deve prendere atto che qualsiasi effettuazione di controlli deve considerare sia i costi che i benefici attesi da tale attività.

L'evoluzione storica dei controlli, adeguatasi all'evoluzione economica ed

amministrativa dei singoli Stati dell'Unione, ha permesso di enucleare il passaggio da un controllo di legittimità (su atti e documenti) ad un controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni nel suo complesso. Il controllo sulla gestione risulta più funzionale rispetto a quello sui singoli atti.

Tale evoluzione sui controlli è avvenuta in tutti i Paesi indifferentemente. Ci si è resi conto in modo generalizzato che il controllo puntuale, documento per documento, basato sul riscontro formale della legittimità non era significativo. Questa tipologia di analisi oltre a rallentare la gestione amministrativa non consentiva alle Corti europee di valutare in modo corretto l'attività delle articolazioni statali.

Conseguentemente è stato palese, in tutte le Corti europee, che la legittimità della attività amministrativa non era da sola sufficiente non garantiva cioè il corretto utilizzo delle finanze pubbliche. Si tratta da un certo punto di vista di un pre-requisito. Sicuramente valido è invece l'assunto che una gestione efficace, efficiente ed economica assicura certamente la corretta gestione delle finanze pubbliche. Da questo principio si è partiti per una radicale evoluzione dei controlli riorientandoli verso una valutazione non di regolarità sul singolo atto o documento ma ad una valutazione sull'intera gestione finanziaria.

Tutto ciò ha comportato come ulteriore conseguenza che gli organi superiori di controllo si sono concentrati sui controlli interni presenti nelle amministrazioni statali. Fondare la valutazione sulla gestione in base a come sono strutturati tali controlli permette un risparmio di energie da parte delle Istituzioni di controllo (una minore quantità di controlli ma più mirati) e consente da subito di vedere come sta andando l'amministrazione controllata. È evidente che una amministrazione carente nei controlli evidenzia da subito la possibilità di aggiramento degli stessi permettendo lo spreco e soprattutto un uso distorto delle risorse impegnate.

Il puntuale controllo su atti e documenti non è tuttavia del tutto scomparso, la necessità di garantire la correttezza formale di alcune operazioni rilevanti (in relazione alla dimensione economica od ordinamentale), nell'attività delle amministrazioni, lo rende ancora attuale.

Da quanto analizzato se ne deduce quindi una ridotta incidenza dei controlli preventivi, una sostanziale affermazione dei controlli sulla gestione ed un rilevante attività di consulenza effettuata degli Istituti superiori di controllo nei confronti delle amministrazioni statali.

Le Corti dei conti inoltre risultano ormai competenti ad effettuare analisi su tutta la finanza pubblica allargata e soprattutto sui controlli interni istituiti nelle varie articolazioni dello Stato. Si riscontra infatti una rilevante sinergia tra controllo esterno e controllo interno. Questi negli ultimi anni sono stati ampliati in modo rilevante in quanto permettono di fare affidamento su di essi e consentono di ridurre le tipologie di controlli da parte degli organi superiori di controllo.

In tutti i Paesi rilevante è poi il rapporto con il Parlamento che è il naturale destinatario di tutte le relazioni delle varie Corti. Importante è poi in tutte le tipologie di controlli la natura collaborativa in quanto permette alle amministrazioni interessate di provvedere agli eventuali interventi correttivi che si rivelassero necessari. Anche qui si è passati da una visione di sanzione- repressione legata anche al concetto di legittimità della gestione ad una visione più di ausilio nei confronti delle amministrazioni. Si cerca di avviare le amministrazioni statali, con i pareri e le consulenze, verso un percorso di corretta gestione finanziaria. Il fondamentale apporto della collaborazione nei controlli è infatti quello di migliorare l'attività gestionale delle amministrazioni.

L'analisi comparativa ha dunque evidenziato che le istituzioni di controllo dei conti non rappresentano un corpus omogeneo. Tuttavia le diversità nei controlli, nella struttura e nelle decisioni lungi da essere di ostacolo rappresentano invece utili termini di paragone. La cooperazione tra gli stessi Istituti, come sta avvenendo in Europa con i comitati di contatto, porterà sicuramente dei benefici in merito alle soluzioni riscontrate nell'approccio a problemi comuni.

In conclusione si può affermare che le Corti ed i Tribunali di controllo dei conti pubblici rappresentano i soggetti a cui i Cittadini europei, in modo indiretto, si rivolgono per avere la certezza che le



gestioni pubbliche non siano deviate verso fini non congrui o siano gestite in modo non funzionale. La loro rapidità nel modificare i controlli in relazione alle evoluzioni della finanza in generale e soprattutto di quella pubblica ne fanno i punti di riferimento per i Cittadini, i Parlamenti ed i Governi di tutti i Paesi dell'Europa.