

LA VALUTAZIONE FINANZIARIA COME STRUMENTO PER AVVICINARE I PARLAMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI

Relazione alla V CONFERENZA ANNUALE “*Lo stato delle transizioni*” presso l’Università di Trento, tenutasi il 18 e 19 ottobre 2024, all’interno del Panel “*Pubbliche amministrazioni e mezzi finanziari: un rapporto in continua transizione*”, nell’ambito dell’ICON-S ITALIAN CHAPTER,

*di Elena di Carpegna Brivio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Uno sguardo agli altri Stati. – 3. Il ruolo odierno della Corte dei conti. – 4. Alcune criticità.

1. Introduzione

L’esistenza di un’amministrazione che agisce per obiettivi, e da cui la società può attendersi risultati certi, costituisce un presupposto fondamentale per riuscire a dare stabilità all’azione pubblica e consentire alla programmazione strategica di affrontare la sfida del tempo.

L’avvicinamento delle istituzioni rappresentative all’attività amministrativa, però, è una questione complessa che richiede di riuscire a creare dei canali differenziati ed autonomi rispetto a quelli su cui si muove la relazione con il potere esecutivo.

Il complesso delle funzioni che le Costituzioni riconoscono ai Parlamenti in materia di controllo finanziario assume in quest’ottica un significato istituzionale importante. Per riprendere quanto era emerso sul finale della Conferenza ICON-S di Madrid, il tradizionale *power of the purse* dei Parlamenti non può essere interpretato oggi come un autentico controllo finanziario perché ha un carattere troppo tecnico per poter essere affrontato dalle competenze, politiche e di carattere generale, di un organo rappresentativo. Esso, però, assume una grande rilevanza istituzionale se lo si interpreta come porta d’accesso alla comprensione della natura dinamica delle decisioni politiche, fatta senz’altro di previsioni normative, ma anche di processi e di atti che mirano a dare ad esse attuazione.

È in questo senso che la valutazione finanziaria può essere lo strumento per costruire un’altra e diversa funzione parlamentare che mira all’*accountability* delle politiche pubbliche come a uno degli elementi fondamentali della relazione democratica.

2. Uno sguardo agli altri Stati

In proposito, le diverse esperienze internazionali si raccolgono attorno a due modelli

* Ricercatrice di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi di Milano Bicocca.

principali: il modello continentale europeo basato su magistrature contabili indipendenti che riferiscono periodicamente al Parlamento e il modello angloamericano basato su un Controllore e Auditore generale in diretta relazione con il Parlamento e chiamato a sorvegliare l'attuazione amministrativa.

Entrambi i modelli nascono dall'esigenza di verificare in concreto l'impiego delle risorse pubbliche controllando l'operato degli Esecutivi ma, soprattutto nei sistemi basati su un Comptroller General, l'attività di controllo riconducibile al Parlamento è arrivata a coprire esigenze di più generale verifica dell'idoneità delle politiche pubbliche nel raggiungere gli obiettivi per cui sono state concepite. L'esperienza del Government Accountability Office (GAO) del Congresso americano e del National audit office (NAO) inglese sono esempi di come organismi nati dalla necessità di controllare flussi di risorse finanziarie possano diventare strutture analitiche ad ampio raggio capaci di indagare il senso complessivo dei benefici generati dalle amministrazioni per il sistema sociale.

In questi Paesi un ruolo del Parlamento nell'*oversight* postlegislativo si è sviluppato a partire da obiettivi di razionalizzazione della spesa e di semplificazione della burocrazia dirette ad indagare possibili sovrapposizioni o duplicazioni amministrative che potevano riguardare il medesimo obiettivo di policy. In questo modo si è progressivamente venuto a creare un rapporto diretto tra Parlamento e amministrazioni che, pur non precludendo per i Governi la possibilità di sviluppare indirizzi politici di riforma, ha consentito alle assemblee rappresentative di essere attori istituzionali di primo piano nella riduzione del peso della burocrazia e nel contenimento dei costi del sistema pubblico.

Anche nei Paesi che si basano sulla presenza di una magistratura contabile indipendente vi è stata una significativa evoluzione. In Francia, che costituisce tutt'ora il modello di sistema basato sulla presenza di una Corte dei conti, la revisione costituzionale del 2008 ha introdotto tra le funzioni parlamentari la funzione di valutazione delle politiche pubbliche. L'art. 47-2 riformato prevede espressamente che la Corte dei conti debba assistere il Parlamento nello svolgimento di questa funzione. L'art. 3 della l. 140/2011 ha poi stabilito che le domande di valutazione possano essere presentate alla Corte dei conti dai Presidenti delle Camere anche su richiesta di una Commissione permanente o di un altro organismo parlamentare deputato alla valutazione. In virtù di queste previsioni la Corte dei conti ha provveduto a rendere multidisciplinari le competenze del proprio personale e si è data una serie di regole organizzative volte ad assicurare che le domande di valutazione possano ricevere risposta entro un anno.

Anche in Italia la collaborazione tra Parlamento e Corte dei conti sancita dall'art. 100 della Costituzione ha perso progressivamente i tratti di una verifica di legittimità di atti e provvedimenti per assumere invece le caratteristiche di un'indagine sull'esito dell'azione amministrativa in termini di funzioni e servizi.

In questo processo è la nozione stessa di controllo ad essere mutata: l'elemento rilevante non è più l'eliminazione o la correzione di singoli provvedimenti viziati di una qualche forma di illegittimità, quanto l'elaborazione di una funzione dialettica volta alla comprensione della qualità sostanziale dell'azione pubblica e del miglioramento economico-sociale.

3. Il ruolo odierno della Corte dei conti

Oggi alla Corte dei conti fa capo un complesso circuito integrato di controlli che comprende il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa e le audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio e sul contenuto delle manovre economiche.

In particolare, la parte terza della legge di contabilità (l. 196/2009) ha riscritto la disciplina del rendiconto generale dello Stato abbandonando un'impostazione di mera certificazione dei flussi finanziari a favore di una conoscibilità dei risultati di gestione che deve andare a vantaggio della deliberazione parlamentare e della complessiva accountability dell'azione pubblica.

La redazione del rendiconto in programmi e missioni (art. 35, comma 1), insieme alle note integrative che ciascuna amministrazione deve allegare al rendiconto con il compito di illustrare per ciascun programma di spesa il grado di realizzazione degli obiettivi indicati, vanno a costituire la base documentale per un giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato che vede la Corte dei conti essere l'organismo tecnico che offre al Parlamento un'approfondita base conoscitiva circa la concreta attuazione delle politiche pubbliche.

La relazione annuale che la Corte dei Conti predispose per accompagnare il giudizio di parifica ha un grande rilievo. In essa vi è una marcata attenzione alle tematiche trasversali della gestione delle entrate, dell'evoluzione delle spese e della razionalizzazione degli assetti organizzativi, con una particolare sottolineatura delle criticità e delle best practices che fanno emergere, nell'analisi della gestione delle singole amministrazioni, il conseguimento degli obiettivi assegnati nell'ambito delle missioni e dei programmi gestiti.

La tradizionale ausiliarità della Corte ha quindi ormai assunto le caratteristiche di una vera e propria attività istruttoria per la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche che offre al Parlamento uno sguardo complessivo sull'azione pubblica e sui punti di forza e di debolezza.

4. Alcune criticità

La rilevanza dell'attività della Corte si scontra però con la risalente disattenzione che le Camere rivolgono alle valutazioni a consuntivo. L'approvazione del rendiconto avviene normalmente in tempi molto rapidi e riduce il momento parlamentare a mera certificazione della correttezza dei dati amministrativo-gestionali verificati dalla Corte.

Una tale asimmetria si fonda su una risalente svalutazione, da parte del sistema politico, della rilevanza dei momenti di approvazione privi di un reale potere modificativo. Le conseguenze per il sistema istituzionale, però, sono estremamente negative.

Senza un'attenta analisi dei risultati amministrativi, la rappresentanza non si pone nella condizione di elaborare obiettivi di carattere sistemico assicurandosi che la struttura pubblica sia in grado di portarli a compimento.

Certamente la realizzazione di una funzione parlamentare di valutazione finanziaria dell'amministrazione può anche portare a dinamiche politicamente e istituzionalmente complesse, perché può aprire tensioni all'interno degli stessi partiti di maggioranza e

perché le amministrazioni sono chiamate a rispondere non solo all'Esecutivo, ma anche all'organo rappresentativo. Tuttavia, senza la capacità di unire passato e futuro, il ciclo delle *policies* viene indotto a frammentarsi e riprodursi ogni anno privando di senso complessivo il carattere unitario che abbraccia profili finanziari, organizzativi e amministrativi.

E questo appare essere uno degli elementi che dà una particolare fragilità al sistema pubblico italiano, perché senza una vera conoscenza, da parte dell'organo rappresentativo, delle capacità e delle potenzialità della macchina amministrativa, le decisioni assunte a livello politico sono esposte al rischio di proporre ricette dall'efficacia indimostrata ed anche gli obiettivi di razionalizzazione della spesa, se operati al buio, divengono occasione di tagli lineari che portano a ridurre la capacità amministrativa di sviluppare politiche innovative per il futuro.