



Servizio studi
del Senato



n. b. nota breve

nota breve n. 4 - novembre 2008

Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e negli Stati Uniti

Francia

L'articolo 47-2 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008, così dispone in merito alla *Cour des comptes*:

"La Corte dei Conti assiste il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo. Assiste il Parlamento ed il Governo nel controllo della esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Contribuisce, tramite le sue relazioni, rese pubbliche, alla informazione dei cittadini".

Nel dettaglio, la *Cour des comptes* è disciplinata dal *Code des juridictions financières*. Né la Costituzione né altre leggi fanno esplicito riferimento all'indipendenza della Corte dei Conti; tuttavia tale indipendenza risulta dal fatto che i suoi membri hanno lo stesso *status* legale dei magistrati e, come tali, sono totalmente indipendenti sia dal potere esecutivo che dal legislativo. Peraltro questa posizione è stata anche ribadita in varie occasioni dal Consiglio Costituzionale (in particolare con la decisione n. 448 del 25 luglio 2001). Infine essa è autonoma nello stabilire un programma pluriennale con il quale fissa i suoi obiettivi e le sue priorità di controllo.

L'indipendenza riguarda peraltro le funzioni svolte, ma non le nomine e le designazioni dei componenti, né la nomina del personale, scelto prevalentemente tra coloro che provengono dall'*École Nationale d'Administration*.

La *Cour des comptes* è diretta da un Primo Presidente,

inamovibile, nominato con decreto del Consiglio dei ministri. La funzione di pubblico ministero è svolta dal Procuratore Generale, anch'egli nominato con decreto del Consiglio dei ministri, come anche i direttori delle sette *chambres* di cui si compone la Corte. Queste ultime esercitano ciascuna il controllo dei conti e della gestione dei ministeri di propria competenza, degli enti pubblici nazionali e dei vari organismi dipendenti da questi ministeri, oltre che delle imprese pubbliche del settore.

Anche l'indipendenza finanziaria non è espressamente prevista dalla legge. Il bilancio annuale della *Cour des comptes* è da sempre inserito nel bilancio del Ministero delle Finanze e la "negoziante" dell'entità del finanziamento annuale tra quest'ultimo e la Corte non avviene pubblicamente.

La Corte è prevalentemente incaricata di controllare la regolarità dei conti pubblici, dello Stato, degli enti pubblici statali, delle imprese pubbliche, degli enti della previdenza sociale (dal 2005) e degli enti privati che in qualunque forma ricevono finanziamenti pubblici. La funzione di certificazione del bilancio dello Stato è stata attribuita alla Corte dalla *loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) del 2001, attuata per la prima volta nel 2006.

Nell'effettuazione del controllo sulla qualità e sulla regolarità della gestione, nonché sull'efficienza e l'efficacia delle azioni svolte rispetto agli obiettivi fissati dalle autorità pubbliche o dall'ente controllato, la *Cour* non presenta solo rilievi critici, ma anche raccomandazioni, che vengono inviate al Ministero o all'ente controllato, sotto forma di referti al Primo Ministro e ai Ministri, lettere da parte del Presidente di una delle *chambres*, rapporti "particolari" sulle imprese pubbliche, comunicazioni del Procuratore generale. La Corte rende pubbliche le sue osservazioni più significative in un Rapporto annuale o in rapporti tematici.

Spetta alla *Cour des comptes* anche la verifica dell'attività dei funzionari pubblici che hanno la responsabilità della

n.b

gestione delle spese e delle entrate di un gran numero di istituzioni pubbliche e ne rispondono con il proprio patrimonio. Con proprio decreto la *Cour* concede il "discarico" al contabile se i conti risultano regolari, in caso contrario quest'ultimo viene messo in mora, dandone comunicazione alle autorità amministrative competenti, a seconda delle irregolarità riscontrate, alle autorità giudiziarie o alla Corte di disciplina di bilancio e finanziaria (*Cour de discipline budgétaire et financière*), organo della giurisdizione amministrativa, istituito con la legge n. 1484 del 25 settembre 1948, con il compito di reprimere le infrazioni in materia di finanza pubblica.

La funzione di assistenza al Parlamento e al Governo in materia di attuazione delle leggi finanziarie e di finanziamento della previdenza sociale è, come già indicato, prevista dalla Costituzione (art. 47-2), che, nella formulazione adottata con la citata legge costituzionale n. 724/2008, ha ulteriormente specificato e rafforzato il ruolo della *Cour des comptes*, prevedendone espressamente l'intervento nella valutazione delle politiche pubbliche, e costituzionalizzando in tal modo una funzione già formalizzata dall'art. 58 della già citata LOLF del 2001 e dalla legge organica del 2 agosto 2005 relativa alle leggi di finanziamento della previdenza sociale.

La procedura in merito al controllo dell'attuazione della legge finanziaria prevede che la Corte trasmetta al Parlamento:

- ogni anno, un rapporto relativo ai risultati dell'esercizio precedente e alla gestione del bilancio allegato al progetto della *loi de règlement* (ossia la legge che constata i risultati finanziari di ogni anno civile e approva le differenze tra i risultati e le previsioni dell'annuale legge finanziaria e delle eventuali leggi correttive);
- un rapporto al Parlamento sugli eventuali spostamenti di crediti operati dal Governo che debbono essere ratificati dalla successiva legge finanziaria;
- un rapporto annuale sulla situazione della finanza pubblica.

Inoltre la *Cour* risponde in questo settore alle richieste che vengono ad essa rivolte dalle Commissioni parlamentari competenti.

Con riferimento al finanziamento della sicurezza sociale, la *Cour* trasmette al Parlamento, prima della presentazione con cadenza annuale del disegno di legge in materia, un rapporto sull'attuazione delle relative leggi. Le Commissioni parlamentari competenti possono chiedere alla Corte di svolgere delle indagini sulla gestione degli enti della previdenza sottoposti al suo controllo.

I referti e le comunicazioni indirizzati ai ministri sugli enti pubblici devono essere trasmessi alle Commissioni finanze dei due rami del Parlamento. I rapporti pubblici tematici e quello annuale sono ufficialmente trasmessi al Parlamento e al Presidente della Repubblica.

La *Cour des Comptes* ha infine il compito di verificare i conti degli enti che fanno appello alla generosità pubblica per motivazioni umanitarie e scientifiche tramite campagne nazionali, controllando la conformità delle spese sostenute agli obiettivi perseguiti.

Germania

L'art. 114 della Legge fondamentale così dispone in merito al *Bundesrechnungshof* (Corte federale dei conti):

(1) Il Ministro federale delle finanze, ai fini del discarico del Governo federale, deve rendere conto al Bundestag e al

Bundesrat di tutte le entrate e di tutte le spese, così come dei beni patrimoniali e dei debiti afferenti all'anno finanziario.

(2) La Corte federale dei conti, i cui membri godono dell'indipendenza propria dei giudici, esamina il consuntivo, così come la economicità e la correttezza della conduzione economica e di bilancio. Essa informa, oltre che il Governo federale, direttamente ogni anno il Bundestag e il Bundesrat. Per il resto le funzioni della Corte federale dei conti vengono disciplinate con legge federale.

Le altre disposizioni normative concernenti la Corte dei Conti Federale sono prevalentemente contenute nella legge sul *Bundesrechnungshof* del 1985.

Il *Bundesrechnungshof* è un organo indipendente soggetto solo alla legge; nell'ordinamento federale il suo status è analogo a quello dell'Ufficio del Presidente Federale e del Cancelliere. I suoi membri godono della stessa indipendenza dei giudici.

Il Parlamento ne elegge il Presidente e il Vice-Presidente, su proposta del Governo federale, per un periodo, non rinnovabile, di 12 anni. L'elezione parlamentare avviene senza dibattito; il Bundestag procede all'elezione a maggioranza assoluta dei voti e a scrutinio segreto. Gli altri membri sono nominati dal Presidente Federale su proposta del Presidente del *Bundesrechnungshof* e dirigono le nove divisioni e le quarantanove unità di cui si compone l'organismo, così come dispone la citata legge del 1985.

La Corte federale dei Conti include nove uffici regionali, che attuano le funzioni di controllo a livello federale, mentre esistono corti indipendenti di controllo anche a livello dei *Länder*.

Alla Corte dei Conti Federale compete la verifica, in base alle norme e ai principi dettati in materia:

- della gestione finanziaria della Repubblica Federale (autorizzazioni di spesa, voci attive e passive, programmi di spesa o con implicazioni finanziarie);
- della gestione finanziaria degli istituti previdenziali e delle imprese di cui la Federazione è azionista;
- della gestione degli enti cui la Repubblica federale contribuisce finanziariamente.

Il *Bundesrechnungshof* riferisce dei risultati delle sue verifiche con *Prüfungsmittelungen*, con atti amministrativi di controllo inviati agli enti controllati. Sottopone poi al Governo e ad entrambe le Camere delle Relazioni annuali.

Essa può inoltre, in ogni momento, pubblicare speciali Rapporti su materie di particolare rilevanza ed interesse per il Parlamento e ed il Governo.

Il *Bundesrechnungshof* può determinare in piena autonomia tempi e modalità della propria attività di verifica contabile e può altresì ottenere dagli enti sottoposti al suo controllo tutte le informazioni necessarie per svolgere le proprie funzioni. Tuttavia esso non ha poteri sanzionatori autonomi, potendo solo influire con i propri Rapporti e le proprie relazioni sull'azione del Parlamento nei confronti di eventuali inadempienze o irregolarità da esso rilevate.

Nell'ambito della procedura di bilancio federale, il bilancio del *Bundesrechnungshof* ha lo stesso trattamento di quelli degli altri organi costituzionali. Se lo stato di previsione redatto dal Ministro delle Finanze diverge dalle stime indicate dalla Corte dei conti federale, senza che si giunga ad accordo, tali stime sono presentate al Parlamento, che viene informato delle divergenze rispetto al progetto governativo. L'ultima decisione in merito alla proposta spetta comunque all'esecutivo. Il resoconto relativo al bilancio annuale del *Bundesrechnungshof* viene annualmente approvato dal Parlamento.

Per quanto riguarda l'organizzazione, il *Bundesrechnungshof* utilizza uno staff di circa 1300 unità, metà delle quali svolge la

propria attività presso l'ufficio centrale, situato a Bonn, e l'altra presso gli uffici distaccati nei *Länder*.

Regno Unito

L'assetto attuale dell'autorità di controllo dei conti nel Regno Unito risale al 1866, quando viene istituito con legge (*Exchequer and Audit Departments Act*) l'ufficio del *Comptroller and Auditor General* che presiede attualmente il *National Audit Office* (NAO), il cui assetto attuale risale al 1983.

Nel 1998, in seguito alla *devolution* britannica, sono stati istituiti due *Auditor General* rispettivamente per la Scozia e per il Galles, mentre già dal 1921 esisteva una simile figura per l'Irlanda del Nord.

Il *Comptroller* inglese è di nomina reale ma dal 1983, in seguito all'approvazione del *National Audit Act*, è proposto da una mozione del Primo Ministro britannico, in accordo con il Presidente della commissione parlamentare competente per i conti pubblici, la *Public Accounts Committee* (PAC), una Commissione permanente (*Select Committee*) della Camera dei comuni che consta di 16 membri scelti in modo da rappresentare, proporzionalmente, la stessa composizione politica della Camera. Secondo il Regolamento della *House of Commons* la PAC è costituita per l'esame dei rendiconti relativi alle leggi di spesa e degli altri rendiconti presentati al Parlamento secondo quanto la commissione possa ritenere opportuno.

Appare utile sottolineare come, per convenzione, il Presidente di tale Commissione sia scelto tra i deputati dell'opposizione.

L'ufficio di *Comptroller* è incompatibile con qualsiasi altra carica di nomina reale e con lo *status* di parlamentare.

Il *National Audit Act* 1983 qualifica il *Comptroller* come *Officer* della Camera dei Comuni, mentre i componenti del NAO, dopo l'entrata in vigore della stessa legge, hanno perso lo *status* di funzionari pubblici e sono qualificati come *staff* assunto con remunerazione e condizioni decise dallo stesso *Comptroller*.

La legge del 1983 conferisce al *Comptroller* il potere di riferire al Parlamento, anche di propria iniziativa, sull'uso del denaro pubblico da parte degli organismi dell'Esecutivo, dicasteri ed agenzie, e sugli organismi pubblici non governativi. I rendiconti (*Appropriation Account*) sono predisposti annualmente dai diversi dipartimenti del Governo, inviati al *Comptroller* e successivamente presentati alla Camera dei Comuni. In base all'*Act* del 1983, il NAO provvede all'attività di controllo sulla spesa dei dipartimenti del Governo e predispone al riguardo specifiche relazioni (*Value for Money Report*) su determinati programmi o settori di spesa nonché sull'economicità, efficienza ed efficacia della gestione della spesa pubblica. Queste relazioni sono presentate alla Camera dei Comuni dal *Comptroller* ed al loro esame è dedicata gran parte dell'attività della PAC. Gli enti pubblici non governativi e gli enti comunque sovvenzionati con denaro pubblico sottoposti a controllo del NAO sono tassativamente indicati con decreto dal Ministero del tesoro emanato ai sensi del *Government Resources and Accounts Act* 2000.

Il NAO non ha alcun potere in relazione alle misure da attuare in conseguenza delle proprie osservazioni. Non ha, in particolare, facoltà di irrogare sanzioni o emettere giudizi.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'*Office*, il NAO presenta il proprio bilancio annuale di previsione alla PAC, che lo esamina e lo presenta all'Assemblea per l'approvazione, con eventuali osservazioni e proposte di modifica.

Con l'*Audit Commission Act* 1998 è stata ridisegnata, inoltre, la disciplina relativa alla finanza locale. L'*Audit commission*, istituita con legge nel 1983, è una commissione indipendente con il compito di nominare i revisori dei conti degli enti locali e degli organi non ministeriali del Servizio sanitario nazionale in Inghilterra e Galles. Compito della Commissione è anche quello di redigere linee guida per l'attività di controllo dei bilanci delle autorità locali.



Spagna

La Costituzione spagnola così dispone rispetto al *Tribunal de cuentas*:

"Articolo 136

1. Il Tribunale dei Conti è il supremo organo di controllo della contabilità e gestione economica dello Stato così come del settore pubblico.

Dipenderà direttamente dalle Cortes Generali e svolgerà le sue funzioni per loro delega nell'esame e riscontro del Rendiconto Generale dello Stato.

2. I Rendiconti dello Stato e del settore pubblico statale saranno trasmessi al Tribunale dei Conti e saranno da questo verificati. Il Tribunale dei Conti, senza pregiudizio della propria giurisdizione, trasmetterà alle Cortes Generali una relazione annuale in cui, ove necessario, comunicherà le infrazioni o responsabilità che a suo giudizio si siano verificate.

3. I membri del Tribunale dei Conti godranno della stessa indipendenza e inamovibilità e saranno sottoposti alle stesse incompatibilità dei giudici.

4. Una legge organica disciplinerà la composizione, organizzazione e funzione del Tribunale dei Conti.

Articolo 153

Il controllo dell'attività degli organi delle Comunità Autonome sarà esercitato:

(...)

d) dal Tribunale dei Conti quello economico e relativo al bilancio".

La Costituzione istituisce quindi il *Tribunal* quale organo di controllo sulla gestione dei conti pubblici, dipendente dal Parlamento. Oltre alla funzione di controllo, il *Tribunal* è titolare di poteri giurisdizionali.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 136 della Costituzione è stata emanata la *Ley Orgánica* 2/1982 e, per disciplinare il funzionamento dell'organo, la *Ley* 7/1988. La *Ley Orgánica* stabilisce che il *Tribunal*, nell'espletamento delle proprie funzioni, è indipendente e soggetto solamente alla legge 8 articolo 5).

Il Presidente è nominato con Decreto reale per tre anni su proposta dello stesso Tribunale, scelto tra i suoi dodici consiglieri.

I consiglieri sono eletti dal Parlamento: sei dal Senato e sei dal Congresso dei deputati, con la maggioranza di 3/5 dei membri in ciascun ramo, per un periodo di nove anni. Si applica la disciplina delle incompatibilità e ineleggibilità per i magistrati previste dalla legge organica sul potere giudiziario del 1985.

La proposta di bilancio interno viene formulata dallo stesso Tribunale e incorporata in una distinta sezione della legge di bilancio e quindi soggetta all'approvazione del Parlamento.

Al controllo del *Tribunal* sono soggetti: le amministrazioni statali; gli organi delle Comunità autonome (come esplicitamente previsto dalla Costituzione); gli enti di previdenza; le agenzie e autorità indipendenti; le aziende di

Stato e le altre aziende pubbliche; la Banca di Spagna (ai sensi dell'articolo 4 della *Ley* 13/1994 sull'autonomia della Banca centrale).

Le funzioni del *Tribunal* si informano ai principi di legalità, trasparenza ed economicità. Il controllo verte sul rispetto dei parametri dettati dalla Costituzione e dalle leggi riguardanti la gestione della finanza pubblica e sul rispetto di quanto stabilito dalla legge statale di bilancio. Per quanto riguarda l'attività di controllo, il *Tribunal* può richiedere qualsiasi tipo di dato o informazione all'ente soggetto al controllo e può segnalare al Parlamento qualsiasi caso di mancata trasmissione.

In generale, la dottrina segnala uno stretto collegamento tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, qualora dall'esame in sede di controllo emergano irregolarità che integrano gli estremi della responsabilità contabile. Trattasi di un giurisdizione che ha come oggetto l'accertamento delle responsabilità dei contabili in senso stretto, cioè di coloro che hanno il possesso o la disponibilità, anche di fatto, di denaro pubblico: la responsabilità per la perdita o la mancata utilizzazione del denaro pubblico è personale (cfr. la sezione "Funciones atribuidas al Tribunal de Cuentas" sul sito internet del *Tribunal de cuentas*, <http://www.tcu.es/default.htm>). Laddove non risulta possibile perseguire la persona direttamente responsabile, si può configurare una responsabilità indiretta nei confronti di chi è chiamato ad espletare funzioni di controllo. La funzione giurisdizionale è finalizzata alla verifica della legalità dei conti pubblici e alla determinazione dell'eventuale responsabilità contabile da parte del funzionario responsabile, ferma restando la possibilità di perseguire penalmente il gestore qualora si configura una responsabilità in tal senso.

La Costituzione prevede che il *Tribunal* invii al Parlamento relazioni annuali e la relazione sul Rendiconto generale del bilancio dello Stato. Le raccomandazioni presenti nelle relazioni sono sottoposte alla Commissione bicamerale per i rapporti con la Corte dei conti (*Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas*), composta da 48 membri, per metà senatori e per metà deputati.

Stati Uniti

Il GAO (*Government Accountability Office*) è un'agenzia autonoma di supporto al Congresso, che nasce nel 1921 con la legge di contabilità di stato (*Budget and Accounting Act*) e la cui disciplina generale è stata recentemente modificata con l'approvazione del *GAO Human Capital Reform Act* del 2004 che ne ha peraltro cambiato il nome, ma non l'acronimo, usato comunemente: la precedente denominazione era *General Accounting Office*.

Le funzioni di supporto al Congresso riguardano essenzialmente l'approvazione del bilancio statale e, in generale, il controllo sulla finanza pubblica.

Il *Comptroller General*, che presiede il GAO, è nominato dal Presidente degli Stati Uniti con la ratifica (*advice and consent*) del Senato. Quando l'ufficio è vacante, si costituisce uno speciale comitato del Parlamento costituito dai Presidenti dei due rami, dai capi dei gruppi di maggioranza e opposizione, dai Presidenti delle Commissioni parlamentari competenti per le questioni inerenti alla pubblica amministrazione. Il comitato indica almeno tre candidati al Presidente, che può comunque richiedere l'indicazione di ulteriori nomi. Il mandato del *Comptroller* ha la durata di quindici anni e non è rinnovabile. Egli può essere sollevato dall'incarico solo per gravi motivi e

con risoluzione congiunta dei due rami del Parlamento.

Il *Comptroller* nomina lo *staff* del GAO e ne stabilisce il trattamento economico.

Il *Comptroller* ha ampi poteri di indagine: il GAO può effettuare il controllo su tutti i dipartimenti federali e le agenzie, la maggior parte delle quali specificamente indicate dalla legge. I controlli sono finalizzati alla verifica non solo la legalità, ma anche l'economicità e l'efficienza dei rendiconti pubblici.

All'inizio di ogni sessione del Congresso il *Comptroller* presenta una relazione sulla propria attività, comprendente, tra l'altro, ogni osservazione che egli ritenga opportuna sulla disciplina dei controlli e sui suoi risultati. Il GAO risponde anche a ogni specifica richiesta avanzata dal Congresso in merito alla regolarità della gestione finanziaria degli enti e alla conclusione di contratti da parte delle agenzie e dei dipartimenti. I rapporti del GAO sono inviati alle commissioni parlamentari competenti per gli *appropriation bills*, alla Commissione per gli affari del governo di Camera e Senato (*Committee on Governmental Affairs* del Senato e *Committee on Government Operations* della Camera) e a qualsiasi commissione che espressamente faccia richiesta di informazioni sull'esecuzione di un programma o attività da parte di un dipartimento o agenzia. A tale proposito si ricorda che il bilancio statunitense viene approvato, per quanto riguarda le spese non obbligatorie, con la votazione di 13 distinti disegni di legge denominati *Appropriation bills*. Le spese obbligatorie e la disciplina fiscale sono approvate con altri disegni di legge.

Quando il *Comptroller* invia un rapporto che contiene raccomandazioni al responsabile di un'agenzia, questi deve a sua volta presentare, entro sessanta giorni, una dichiarazione scritta al Parlamento sui provvedimenti adottati sulle questioni sollevate dal GAO.

Il bilancio del GAO viene approvato in maniera non dissimile dalle altre Agenzie statunitensi. Esso è finanziato attraverso l'approvazione del disegno di legge *Legislative Branch Appropriation* (uno degli *appropriation bills*). I contenuti del progetto di bilancio di previsione del GAO sono proposti al Parlamento dallo stesso GAO e in tale circostanza il *Comptroller* viene sentito dalle Commissioni parlamentari di Camera e Senato competenti.

A cura dell'Ufficio Ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il CERDP

L'ultima nota breve:

Riforme nella scuola: il decreto-legge n. 137/2008 e il Piano programmatico.
n. 3 – ottobre 2008

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato
Gli arretrati possono essere
richiesti all'Archivio Legislativo
tel. 06 67062610
archiviolegislativo@senato.it
i testi sono disponibili alla pagina
<http://www.senato.it>

progetto grafico the washing machine
www.senato.it

