



CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE

IN SEDE CONSULTIVA

nell'adunanza del 28 ottobre 2024

OGGETTO:

Parere in merito alla proposta di legge C. n. 1621 recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale”, che ha assorbito, quale testo base nell'iter parlamentare in corso, la proposta di legge C. n. 340 recante “Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti”.

Viste le ordinanze presidenziali n. 19 del 21 dicembre 2023, n. 2 del 29 marzo 2024 e n. 10 del 25 luglio 2024, con le quali è stata fissata la composizione delle Sezioni riunite in sede consultiva per l'anno 2024;
Visto l'art. 3 del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visti l'art. 1 del Regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273 e gli artt. 3 e 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il decreto n. 96 del 24 settembre 2024 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per rendere il parere su quanto in oggetto, come integrato con successiva nota del Capo di gabinetto, su disposizione del Presidente della Corte, n. 2692 del 2 ottobre 2024;

Viste le conclusioni depositate dalla Procura generale in data 24 ottobre 2024;

Esaminati gli atti, uditi i relatori Pres. Anna Luisa Carra e Cons. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Uditi, per la Procura generale, il Procuratore generale Pio Silvestri e il Procuratore generale aggiunto Andrea Lupi.

1. Premesse

1.1. Queste Sezioni riunite sono chiamate, ai sensi dell'art. 1, R.D.L. n. 273/1939, a rendere il proprio parere sull'articolato di cui si compongono le due proposte di legge in oggetto, che sono state abbinate, ai fini dell'*iter* parlamentare, dalle Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati in data 1° ottobre 2024, recando, nel loro complesso, rilevanti modifiche alle disposizioni vigenti in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, nonché in materia di responsabilità per danno erariale, al fine di rafforzare il ruolo della Magistratura contabile nel "*garantire la piena attuazione dell'art. 97 della Costituzione*".

Le suddette Commissioni, in data 9 ottobre 2024, hanno deliberato di adottare la proposta di legge C. n. 1621 quale testo base per il prosieguo dell'esame, nel quale sono enucleabili due distinte parti: la prima recante una disciplina generale; la seconda avente ad oggetto il più ristretto ambito di attuazione del PNRR e del PNC.

L'esame dell'articolato di quest'ultima proposta di legge è di particolare importanza in quanto si riflette in modo significativo sulle funzioni della Corte dei conti.

Costituisce, dunque, l'occasione per una riflessione approfondita sul ruolo e sulle funzioni della Magistratura contabile che, nel quadro delle norme costituzionali e di diritto dell'Unione europea contenute nei trattati e nelle fonti di diritto derivato, costituisce un presidio fondamentale di garanzia e di tutela delle risorse pubbliche nel cointestato e coordinato esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali.

Parimenti rilevante è il contenuto della proposta di legge, sul cui testo, sostanzialmente invariato (S. n. 2185, confluito nel C. n. 340), queste Sezioni riunite si sono già espresse con deliberazione n. 5/2021/CONS, le cui osservazioni in questo contesto vengono richiamate.

Le Sezioni riunite in sede consultiva, anche in ragione della composizione delle stesse, che include i vertici delle Sezioni competenti, tanto nell'esercizio delle funzioni di controllo, quanto di quelle giurisdizionali, rappresenta lo strumento istituzionalmente deputato ad esprimere l'avviso unitario della Corte dei conti, atteso che, ciò che è stato riferito da singoli magistrati in sede di audizioni, ovvero in seminari di studio, non può che riguardare valutazioni a titolo personale.

1.2. L'esame di disposizioni così incisive sul ruolo della Corte dei conti non può prescindere dalla considerazione che è nella Costituzione che si rinviene la diversa ma convergente portata delle funzioni di controllo e giurisdizionali: le prime focalizzate sugli atti e sulle gestioni pubbliche nella loro dimensione oggettiva; le seconde sulle condotte e sui comportamenti soggettivi di chi svolge l'attività di amministrazione e di gestione.

Trattasi di funzioni che, pur nella loro diversità, devono essere concepite in rapporto di reciproca complementarità funzionale, al comune fine di dare attuazione al principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

Pertanto, l'esame che queste Sezioni riunite sono chiamate a svolgere su norme tese a modificare le attività di controllo da un lato, e il regime della responsabilità erariale dall'altro, non possono prescindere da una valutazione d'insieme del livello di

garanzia in ordine al corretto uso delle pubbliche risorse che, a seguito della loro attuazione, verrebbe offerto dalla Corte dei conti e che deriverebbe dal modo di manifestarsi delle diverse funzioni alla stessa intestate. Occorre dunque assicurarsi che una riforma, avuto riguardo all'impatto complessivo delle norme sulla giurisdizione e sul controllo, non implichi un abbassamento di detto livello.

Da qui l'opportunità, se non la necessità, di interventi che rispondano effettivamente alle esigenze di certezza giuridica e di coerenza ordinamentale riconosciute dagli operatori del diritto, dalle amministrazioni controllate e dalla stessa Magistratura contabile, e rese particolarmente urgenti in un contesto che vede all'orizzonte significative riforme previste nel PNRR, tra le quali, fondamentali nell'ottica della Corte dei conti e di tutti i cittadini, quelle della Pubblica Amministrazione e della Contabilità pubblica.

Tutto ciò chiama sicuramente in causa le funzioni di controllo, rispetto alle quali appare condivisibile un rafforzamento, da attuarsi tuttavia attraverso assetti procedurali in linea con gli *standard* internazionali in materia di *audit* del settore pubblico.

Parimenti per le funzioni giurisdizionali emergono sollecitazioni per una più puntuale perimetrazione degli istituti di diritto sostanziale, in funzione di una maggiore garanzia per i destinatari dell'azione giudiziaria, ma anche istanze di revisione degli istituti processuali che, senza sovvertire la natura risarcitoria propria della responsabilità erariale, possano conseguire l'auspicato obiettivo di garantire una maggiore efficienza e celerità dell'azione amministrativa.

In questo percorso non potrà non tenersi conto degli orientamenti della Corte costituzionale, e in particolare dei moniti da ultimo contenuti nella sentenza n. 132 del 2024, ove si sostiene proprio la necessità di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa tesa a incentivare il buon andamento—dell'azione amministrativa, fornendo alcune rilevanti indicazioni che muovono tutte da un chiaro, inequivocabile e indiscutibile principio: il mantenimento "a regime" della responsabilità per colpa grave, correlato a un necessario rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

1.3. La proposta di legge interviene, parallelamente, sulla funzione giurisdizionale e sulla funzione di controllo, senza trascurare la funzione consultiva della Corte dei conti che, pur non essendo esplicitamente richiamata in Costituzione, trova piena legittimazione nel ruolo che la legge fondamentale riconosce alla Corte stessa nelle materie di contabilità pubblica.

Tale approccio può essere condiviso, in quanto consente un intervento coordinato sulle funzioni affidate alla Corte dei conti.

Al riguardo rileva anche quanto è stato precisato dalla Corte costituzionale, circa l'utilità di una riforma della responsabilità amministrativa, non sganciata da un contestuale rafforzamento del regime dei controlli, al fine di "*ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le [... omissis] trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare*" (Corte costituzionale, sent. n. 132 del 2024, già cit., punto 11 del diritto).

Si osserva tuttavia, sin d'ora, come risulti chiaro a queste Sezioni riunite che le diverse

disposizioni normative in esame, per come articolate, nel combinato disposto fra loro e soprattutto avendo riguardo all' applicazione concreta che dovrà darne questa Corte dei conti nelle sue varie articolazioni, rischiano di contraddire i principi di fondo che ispirano la proposta di legge, compendiate nella relazione esplicativa al testo dell' articolato, intesi a incentivare il buon andamento e, quindi, l' efficienza, l' efficacia e l' economicità dell' azione amministrativa.

Peraltro, l' idea di perseguire il miglioramento dell' efficienza dell' azione amministrativa, anche sotto il profilo della celerità, attraverso interventi circoscritti al regime della responsabilità erariale o comunque alle funzioni di controllo preventivo della Corte dei conti, può non risultare sufficiente a conseguire l' effetto sperato, considerato che obiettivi quali il contrasto al c.d. fenomeno della "paura della firma" - laddove si creda nell' effettiva sussistenza del fenomeno - debbono e possono essere conseguiti prioritariamente mediante la semplificazione normativa, con investimenti nelle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, onde consentire, fra l' altro, anche alle amministrazioni più piccole e prive di professionalità di partecipare pienamente al percorso di sviluppo e crescita perseguito dai diversi livelli di governo.

1.4. Da ultimo, queste Sezioni riunite non si esimono dal sottolineare come, soprattutto nelle materie più complesse e che impingono su funzioni costituzionalmente garantite, sarebbe opportuno che le riforme vadano costruite anche con apporti tecnici esterni, come è avvenuto, ad esempio, per esperienze pregresse quali la redazione del codice della giustizia contabile e il codice dei contratti pubblici, laddove nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi definiti dal Parlamento con legge delega, sono state recepite e hanno trovato sintesi le esigenze di ricognizione e aggiornamento manifestate anche dalla stessa Magistratura contabile, con un apporto ampio, plurale e condiviso.

2. Osservazioni

2.1. La responsabilità erariale per colpa grave

Secondo l' insegnamento della Corte costituzionale (cfr. C. Cost. n. 378/1998, confermata, fra le altre, da C. Cost. n. 340/2001) la responsabilità per colpa grave attua un corretto equilibrio fra quanto del rischio dell' attività amministrativa deve restare a carico dell' apparato pubblico e quanto a carico del funzionario. Tanto, sempre ai fini di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e la sua stessa efficienza.

Detta impostazione appare sostanzialmente confermata anche nella recentissima sentenza n. 132 del 2024, ove la Corte costituzionale riconosce la legittimità della esclusione della responsabilità per colpa grave solo in quanto attuata in via provvisoria o limitata.

A suo dire, infatti, *"può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l' elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell' attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale"* (v. sentenza

n. 132/2024, punto 6.6.3. del diritto); e ancora, le circostanze ivi richiamate “(...) *non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo*” (v. *ibidem*, punto 6.6.1. del diritto).

Una impostazione che risulta coerente anche con l'assunto con cui la Corte costituzionale ammette la possibilità di vagliare, in via eccezionale, l'esclusione della responsabilità colposa “*per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale*” (v. *ibidem*, punto 11.1. del diritto).

Alla luce di quanto appena sottolineato, se si teme, come precisato nella citata sentenza della Corte costituzionale - dopo la scadenza del regime provvisorio introdotto dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120 che ha introdotto, in via eccezionale e transitoria, un regime limitativo della responsabilità erariale - il riespandersi del fenomeno della “*burocrazia difensiva*” che potrebbe rallentare l'azione amministrativa, ad avviso di queste Sezioni riunite, molte delle disposizioni proposte, per come formulate, potrebbero portare, invece, in una direzione opposta rispetto a quella voluta e auspicata nella relazione illustrativa della proposta.

Se la finalità, infatti, è quella di garantire una maggiore efficienza, grazie al venir meno della c.d. “*paura della firma*”, appare facilmente ipotizzabile, al contrario, una compromissione significativa al buon andamento dell'azione amministrativa, nonché alla tutela di altri rilevanti interessi costituzionali, quale effetto del minore livello di garanzia al corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche, per le ragioni esplicate con riferimento a ciascuna disposizione.

Peraltro, per quanto parte della disciplina prevista sia strettamente connessa all'attuazione del PNRR e del PNC, potrebbe risultare meno agevole, una volta acquisito un *modus operandi* scevro da coinvolgimenti o ricadute in termini di responsabilità erariale, che, cessato il regime transitorio, l'agente pubblico conformi effettivamente la propria condotta ai più rigorosi canoni di diligenza, perizia e prudenza.

Segue una analisi puntuale delle norme contenute nella iniziativa di legge in esame, illustrando, preliminarmente, i contenuti di ognuna e riportando, ove costituenti novella di testi normativi previgenti, il testo risultante dalle modifiche proposte. Si evidenziano, poi, per ciascuna, le eventuali criticità riscontrate, sviluppando altresì, ove del caso, osservazioni volte a individuare proposte di modifiche ovvero discipline alternative.

Si precisa che sul tema della responsabilità erariale non saranno svolti richiami alla proposta di legge C. n. 340, assorbita nella proposta di legge C. n. 1621, in mancanza nella prima di una specifica disciplina in materia.

2.1.1. Esclusione della responsabilità per colpa grave per i fatti dannosi che traggano origine da un atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 1, terzo periodo, le parole: «limitatamente ai profili presi in considerazione» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo» e il quarto periodo è soppresso;

Testo coordinato:

Articolo 1, comma 1, l. n. 20/1994:

“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo”.

Stando alla relazione illustrativa, l'eliminazione del riferimento ai “*profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità*”, così come l'estensione dell'esenzione della responsabilità a fatti che traggono origine da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo, sono volte a introdurre un “*effetto tombale sulle eventuali criticità dell'atto*”.

Dal che la soppressione, in quanto assorbito dalla previsione generale, del periodo recante l'esclusione della gravità della colpa per i decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale allorché vistati e registrati dalla Corte dei conti.

Al riguardo, prioritariamente occorre ricordare il principio generale in materia, espressamente previsto all'art. 27 del R.D. n. 1214 del 1934 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti), secondo il quale la responsabilità amministrativo contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti.

Rispetto ad esso l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, nel testo vigente, costituisce una deroga che opera come causa di giustificazione o esimente dell'antigiuridicità del fatto, la cui ragionevolezza risiede nella circostanza dell'essere espressamente circoscritta ai profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità.

In altri termini, l'elisione della gravità della colpa si giustifica in ragione dell'essere considerata in relazione a un comportamento strettamente connesso all'esecuzione di un atto di cui si è accertata la legittimità in sede di controllo.

È la stessa prospettiva in ragione della quale, come si approfondirà meglio *infra* con riguardo all'attività consultiva, si è attribuito rilievo ai pareri resi dalla Corte dei conti, stabilendo che il Procuratore contabile regionale debba disporre l'archiviazione del fascicolo istruttorio per assenza di colpa grave nei casi in cui l'azione amministrativa si sia conformata ai medesimi (art. 69, comma 2, del decreto legislativo n. 174 del 2016). Nella novella proposta viene, invece, totalmente rescisso il nesso stabilito dalla disciplina vigente tra l'esimente e i “*profili presi in considerazione nell'esercizio del*

controllo", escludendo in tal modo, *a priori*, la gravità della colpa solo per la circostanza che sia stato espletato il controllo preventivo di legittimità e senza che vi sia alcun legame tra l'esimente e le attività conseguenti all'esecuzione dell'atto su cui è stato apposto il visto.

In tal modo, l'espletamento del controllo preventivo di legittimità viene di per sé a costituire titolo di esonero dalla responsabilità erariale, in assenza quindi di quegli elementi, sopra descritti, che assicurano invece il crisma della ragionevolezza alle previsioni vigenti.

In disparte le considerazioni di tecnica normativa, a ben guardare, trattandosi di norma di portata generale - appartiene, infatti, al primo blocco normativo, e non al secondo avente ad oggetto i soli interventi volti all'attuazione del PNRR e del PNC - una volta eliminato il passaggio che rende l'esimente ragionevole, si è in presenza di un'esclusione della responsabilità per colpa grave che, per quanto sopra precisato, appare non in linea con i dettami statuiti dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra richiamata (n. 132/2024), laddove ben si è chiarito che può essere ritenuta non irragionevole una disciplina che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, solo se limitata e circoscritta, e in ogni caso in presenza di particolari o eccezionali ragioni che la giustifichino.

Sotto altro profilo, a parere di questa Corte, dubbi di ragionevolezza sulla proposta in esame potrebbero derivare dall'impropria sovrapposizione di procedimenti distinti per natura, *ratio* e finalità.

Vengono infatti a sovrapporsi procedimenti sorretti da logiche e rivolti a finalità differenti.

Il controllo preventivo di legittimità esercitato, ai sensi dell'articolo 100, comma 2, della Costituzione, è diretto, infatti, ad accertare esclusivamente la legittimità/illegittimità dell'atto nel raffronto con i parametri normativi, con la finalità di prevenire l'ingresso di atti illegittimi nell'ordinamento giuridico ed eliminare a monte il rischio che venga posta in essere un'azione amministrativa *inutiliter data*; detto controllo ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 è svolto, peraltro, su categorie di atti elencate tassativamente.

Il giudizio di responsabilità per danno erariale è invece rivolto all'accertamento della liceità/illiceità del comportamento e dell'antigiuridicità dei fatti contestati.

Infine, proprio quale effetto di questa impropria commistione, dall'applicazione pratica della disposizione in esame potrebbero derivare, come già accennato, ricadute opposte rispetto alle finalità prospettate nella proposta di legge.

Nell'ambito del procedimento volto a verificare in via preventiva la legittimità di un atto, infatti, verrebbero in rilievo "anche" gli atti sottoposti solo "al fine" di ottenere l'esclusione della responsabilità per colpa grave, esigendo, dunque, dal magistrato del controllo, un ulteriore vaglio sulle eventuali e future responsabilità dei soggetti titolari dell'azione amministrativa. Si attribuirebbe, quindi, al medesimo, la preventiva verifica sulla "futura" responsabilità amministrativa, in aggiunta e al di là della finalità intrinseca del controllo preventivo di legittimità.

Rispetto a questo nuovo ruolo affidato al controllo preventivo verrebbero poi in

soccorso tutti gli strumenti che lo caratterizzano. In primo luogo, la possibilità della registrazione con osservazioni (c.d. "rilievo avviso"): laddove si intendesse registrare un atto di per sé legittimo, si sarebbe portati quantomeno a rilevare, in contestuali rilievi avviso, anche eventuali profili di responsabilità connessi ad "atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo"; si può inoltre presumere un maggior ricorso allo strumento della restituzione per carenza documentale, con correlato nuovo decorso dei termini, al fine di acquisire elementi funzionali non solo al controllo di legittimità sull'atto, ma anche ai previsti effetti sulla responsabilità.

In definitiva, spostandosi il punto di osservazione del controllo preventivo, che dovrebbe concentrarsi sui profili "oggettivi" di legittimità dei singoli atti, anche a quelli "soggettivi", dovendosi valutare anche potenziali responsabilità dei titolari dell'azione amministrativa, appare evidente come lo stesso finirebbe per svolgersi in tempi assai più lunghi rispetto a quelli ordinariamente impiegati.

Peraltro, la formulazione della disposizione, per la sua genericità, appare equivoca e fonte di incertezze interpretative. Il che sembra andare in direzione opposta rispetto a quella voluta dai proponenti. In particolare, laddove si ricollega il regime di esenzione a "*uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo*" sembra intendersi che la presenza di un atto o documento inviato tra gli allegati di un provvedimento sottoposto al controllo preventivo di legittimità sarebbe di per sé sufficiente ad escludere la sussistenza della colpa grave nell'ipotesi in cui il "fatto dannoso" tragga origine da uno di detti atti. Tuttavia, tale circostanza non può essere immediatamente percepibile in sede di denuncia di danno, ovvero di apertura di istruttoria da parte del P.M. contabile, in quanto se per un verso è agevole individuare l'atto registrato, per altro verso ben più problematica sarebbe la ricostruzione degli allegati trasmessi alla Corte; ne consegue che il funzionario potrebbe essere comunque invitato a dedurre e a dover dimostrare in sede preprocessuale i presupposti per l'esenzione da colpa grave. In ogni caso, sarebbe comunque compito del giudice vagliare, in concreto, la pertinenza dell'atto trasmesso in allegato con quello sottoposto *ex lege* al controllo preventivo di legittimità, al fine di poter applicare l'esimente, con conseguenti ricadute in termini di incertezza interpretativa. Tutto ciò contraddice la finalità di elidere la c.d. "paura della firma" alla base della proposta in esame.

In conclusione, rispetto alla disposizione esaminata, alla luce di tutto quanto sin qui argomentato, si suggerisce in primo luogo il mantenimento dell'attuale previsione che sancisce l'esclusione della responsabilità per colpa grave *«limitatamente ai profili presi in considerazione»*. L'eliminazione di tale disposto priverebbe infatti la norma di ragionevolezza, con l'effetto di provocare comunque applicazioni dirette a recuperarne il senso attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata. Verrebbe dunque a introdursi nell'ordinamento un dettato normativo suscettibile di applicazioni divergenti, con le note conseguenze in termini di aggravio dell'azione amministrativa e delle procedure di controllo e giurisdizionali che vanno nel segno opposto rispetto alle finalità della proposta di legge in esame.

Peraltro, l'estensione dell'esenzione della responsabilità a fatti che traggono origine da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo, andrebbe sostituita con un

riferimento ai soli atti presupposti. La norma risultante dovrebbe essere la seguente *“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti presupposti, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo”*.

2.1.2. Esclusione della responsabilità per colpa grave in caso di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l’azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’articolo 1: (...)

2) il comma 1.1. è sostituito dal seguente: «1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria».

Testo coordinato:

Articolo 1, l. n. 20/1994:

1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

La disposizione in commento prevede un’ipotesi di esclusione della responsabilità per colpa grave per fattispecie specifiche, motivata, secondo la relazione illustrativa, dalla necessità di incentivare tali accordi, che avrebbero effetti particolarmente positivi per quanto concerne l’eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari che affliggono oggi molte amministrazioni pubbliche.

Indubbiamente, trattasi di fattispecie in linea con gli orientamenti fatti propri dalla Corte costituzionale, anche nell’ultima sentenza più volte richiamata (n. 132/2024), che sostiene la legittimità della eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni ovvero del connesso elevato rischio patrimoniale.

La disposizione proposta andrebbe coordinata con il vigente art. 410 c.p.c., ultimo comma, ai sensi del quale *“la conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, anche in sede giudiziale ai sensi dell’articolo 420, commi primo, secondo e terzo, non può dar luogo a responsabilità, salvi i casi di dolo e colpa grave”*.

Va osservato, peraltro, che l’applicazione della norma in concreto condurrebbe alla

conseguenza di esentare da responsabilità erariale derivante dai danni, anche indiretti, il pubblico amministratore anche laddove abbia concluso un accordo manifestamente irragionevole o illogico (o non conveniente per il pubblico erario) e pertanto illegittimo ed eventualmente annullabile. Con la norma in commento, quindi, fermo restando l'attuale limite già previsto dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, in sede di giudizi dinanzi alla Corte dei conti per danni all'erario, potrebbe venir meno, nel nostro ordinamento giuridico, una rigorosa ed effettiva verifica sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

In ogni caso, nulla ostando all'approvazione della disposizione in esame, andrebbero comunque predisposti adeguati strumenti volti a monitorare il rendimento degli istituti interessati, in quanto non sempre alla tendenza del legislatore a privilegiare gli stessi, nella cui direzione anche la novella normativa proposta si pone, corrisponde un reale effetto deflattivo sul contenzioso.

2.1.3. Potere riduttivo dell'addebito e tetto alla responsabilità amministrativa

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

(...)

3) al comma 1-bis, primo periodo, dopo le parole: «fermo restando il potere di riduzione» sono inserite le seguenti: «e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo»;

4) dopo il comma 1-septies sono inseriti i seguenti:

«1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto di importo minimo pari a euro 150 e massimo non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo. La determinazione dell'entità della riduzione di cui al primo periodo in misura superiore al minimo deve essere motivata.

Testo coordinato:

Articolo 1, l. n. 20/1994:

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità. (...)

1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto di importo minimo pari a euro 150 e massimo non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo. La determinazione dell'entità della riduzione di cui al primo periodo in misura superiore al minimo deve essere motivata.

Nell'articolato in esame, a regime e in via generale, nelle ipotesi in cui vi sia colpa grave ed escludendo le ipotesi di illecito arricchimento, si impone al giudice di limitare la condanna attraverso l'esercizio del potere di riduzione, ponendo a carico del responsabile solo parte del danno accertato, quantificato in una quota da determinarsi fra un minimo pari a 150 euro e un massimo non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo. In altri termini, a fronte di danni erariali accertati per somme maggiori, resterebbe comunque a carico dell'amministrazione, e quindi della collettività, la restante parte. Al giudice, poi, salvo il caso alquanto improbabile di condanna in misura non superiore al minimo, spetterebbe un ulteriore obbligo di motivazione specifica sulla entità della riduzione.

Lo scopo della proposta è evidentemente quella di rendere obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo del giudice contabile entro parametri certi e predeterminati che "rassicurino" in ordine all'entità massima del danno suscettibile di essere posto a carico del suo autore.

Se, in linea di massima, si può concordare sull'opportunità di riconsiderare la disciplina dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, ampliando la dovuta motivazione del Giudice anche su questo profilo, la sostanziale introduzione di un tetto alla responsabilità pone una serie di criticità, tali da ritenere necessario un ripensamento, almeno rispetto alla formulazione così come prospettata.

In primo luogo, la stessa Corte costituzionale, nella più volte richiamata sentenza n. 132/2024, espressamente formula un monito in ordine alla necessità di *"vagliare con attenzione"* - sostanzialmente negandone la pacifica legittimità, da valutarsi, dunque, in ragione della precipua articolazione di una eventuale disciplina - *"la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce"* (v. punto 11.1 del diritto).

L'introduzione generalizzata di un limite massimo, non riferito ad alcune specifiche categorie, né circoscritto temporalmente in ragioni di eccezionali circostanze, non appare agilmente coerente con i principi ribaditi dalla stessa Corte costituzionale, nella suddetta sentenza. Occorre valutare infatti se, quanto ivi chiarito con riferimento all'esclusione temporanea ed eccezionale della responsabilità per colpa grave, possa avere qualche validità anche rispetto a disposizioni normative che ne riducono l'effettività: una così forte limitazione, al pari dell'esclusione della responsabilità, riducendone la finalità risarcitoria e indebolendone anch'essa la funzione deterrente, per essere ritenuta non irragionevole dovrebbe trovare anch'essa una piena e valida giustificazione e, dunque, una applicazione non generalizzata, ma radicata nella particolarità di *"uno specifico contesto"*.

Nel caso di specie tale *ratio* andrebbe ravvisata, stando alle intenzioni dei proponenti, nell'esigenza di consentire che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza ostacoli, inclusi quelli che si assumono derivanti dalla paura di incorrere nella responsabilità amministrativa.

In verità, esiste il timore fondato che la concreta applicazione della previsione in esame possa condurre a un allontanamento dalla finalità di incentivare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Appare plausibile, infatti, come la sua attuazione possa rappresentare un disincentivo a adottare condotte diligenti da parte di chi gestisce risorse pubbliche, che potrebbe confidare nella limitazione nel *quantum* da risarcire in caso di condanna, oltre che nella copertura assicurativa (aspetto quest'ultimo approfondito in seguito).

In altri termini, è agevole prevedere un incremento di fattispecie di danno erariale accertate in via giudiziale, ma che verrebbero risarcite solo in minima parte in quanto con la previsione di un limite quantitativo generalizzato, in sede di eventuale condanna si porrebbe *a priori*, a carico dell'amministrazione e dunque della collettività, il restante *quantum* dei danni erariali: in buona sostanza, si determinerebbe una crescita dei danni erariali, il cui costo, incrementato, verrebbe posto in gran parte a carico della comunità amministrata, in dubbio allineamento con quanto chiarito dalla Corte costituzionale.

Peraltro, restando da risarcire il danno ricadente sull'amministrazione, per non incorrere in responsabilità per condotte dolose omissive, è probabile che la limitazione o esclusione della responsabilità per danni erariali possa avere come effetto quello di attrarre le ipotesi di danno derivanti da condotte gravemente e lievemente colpose nell'ambito della giurisdizione ordinaria, laddove peraltro non sono previsti istituti favorevoli al responsabile, quali la graduazione della colpa, la possibilità di esercitare il potere riduttivo dell'addebito, il ricorso ai riti monitorio ed abbreviato.

Per tutte queste ragioni, appare pienamente valido il monito espresso dalla Corte costituzionale, e che pienamente si condivide, di dover vagliare con particolare attenzione l'introduzione di una simile disciplina che potrebbe essere destinata, non solo ad annullare i presunti vantaggi che si assume deriverebbero, in termini di efficienza amministrativa, dalla prevedibilità e effettività, con efficacia *erga omnes*, della riduzione dell'addebito al convenuto, ma anche a produrre ulteriori effetti deteriori rispetto all'obiettivo del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

Una volta illustrate in via generale le criticità connesse alla introduzione di un tetto alla responsabilità per colpa grave, si passa a sviluppare qualche considerazione più stringente in ordine allo specifico strumento che, con la disposizione normativa in esame, si intenderebbe introdurre.

In primo luogo va rilevato che la previsione di un limite minimo e massimo mette in discussione la stessa natura risarcitoria della responsabilità erariale, facendo invece prevalere la funzione sanzionatoria, il che avrebbe un impatto facilmente prevedibile, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea che ha escluso la violazione del principio del *ne bis in idem* in ipotesi di giudizi di responsabilità amministrativa, stante la natura risarcitoria dell'azione, ed escludendo invece la prevalente finalità sanzionatoria (cfr. CEDU, *Grande Stevens* e altri c. Italia del 4 marzo 2014 e *Rigolio* c. Italia del 13 maggio 2014). Sul punto può risultare significativo anche il raffronto con la previsione, successivamente commentata, della responsabilità espressamente sanzionatoria per ritardi nell'attuazione del PNRR e del PNC che si

applica, ferma restando l'azione di responsabilità.

Sotto altro profilo, va poi osservato come il parametro del "trattamento economico complessivo annuo" non risulti applicabile a ogni ipotesi di responsabilità amministrativa. In particolare, la disposizione in commento sarebbe inapplicabile nei confronti di coloro ai quali non potrebbe estendersi il limite edittale pur essendo assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti in quanto legati alla pubblica amministrazione da un "rapporto di servizio" (quali, ad esempio, i liberi professionisti o le società in rapporto di servizio con le amministrazioni pubbliche).

In ogni caso, se lo scopo della proposta è quello di assicurare effettività e certezza preventiva alla riduzione dell'addebito, potrebbe valutarsi una diversa opzione orientata a predeterminare normativamente massimali ancorati al valore economico-monetario del danno erariale risarcibile, ma soprattutto riferiti a specifiche categorie di funzionari, dipendenti pubblici ovvero agenti, dando così luogo a forme differenziate di risarcimento del danno erariale, normativamente "tipizzate" in relazione all'effettiva esposizione al rischio.

Rispetto alla proposta in esame, dunque sembra preferibile distinguere i due interventi: da un lato una tipizzazione legislativa dei presupposti e dei limiti alla responsabilità per colpa grave idonea a tenere conto delle diverse esigenze di bilanciamento degli interessi imposte costituzionalmente; dall'altro, una disciplina del potere riduttivo, non vincolata a rigidi automatismi, né ad un minimo "edittale", peraltro del tutto irrisorio nel caso in esame.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 132/2024 pone una netta distinzione fra il cosiddetto "tetto" e il potere riduttivo, precisando anche che possono coesistere, *"dal momento che il primo, fissato dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente ex ante per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile"* (v. punto 11.1 del diritto).

Se sin qui si sono evidenziate le criticità della proposta normativa suggerendo, ove possibile, degli aggiustamenti volti a ridurre l'impatto in sede di applicazione, a parere di queste Sezioni riunite si potrebbe addivenire al medesimo scopo di garantire una maggiore efficienza, grazie al venir meno della c.d. "paura della firma", attraverso altri tipi di intervento normativo tali da scongiurare a monte il rischio del determinarsi di effetti opposti rispetto a quelli voluti con le proposte all'esame, come sin qui ampiamente argomentato.

In primo luogo, potrebbe seguirsi il precedente di cui all'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici, attraverso l'inserimento nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, di una norma di portata generale recante una definizione di "colpa grave". Si potrebbe, quindi, determinare normativamente il perimetro della colpa grave per soddisfare l'esigenza di rendere meno labile il confine tra colpa grave e colpa lieve e, dunque, eliminare il più possibile incertezze interpretative. Si realizzerebbe così un virtuoso compromesso fra quest'ultima esigenza e la necessità di una impostazione coerente

con l'istituto della responsabilità erariale, rispetto al quale permane certamente la assoluta necessità di valutare il grado della colpa sulla base del caso concreto, sia pure percorrendo l'iter argomentativo delineato dalla giurisprudenza e che verrebbe ripreso da una espressa previsione di legge.

Potrebbe inoltre normarsi l'istituto del potere riduttivo prevedendo criteri di esercizio e obblighi motivazionali anche in caso di mancata applicazione.

Utile potrebbe essere, infine, il rafforzamento degli istituti deflattivi del contenzioso, intervenendo quindi sulle regole del codice della giustizia contabile.

In particolare, potrebbe introdursi lo strumento della definizione alternativa a seguito di invito a dedurre, pur con il controllo del giudice, allo scopo di garantire al presunto responsabile di evitare la citazione già in fase istruttoria, attraverso il pagamento di una somma particolarmente ridotta, ma che garantirebbe comunque un più immediato e certo incameramento di somme risarcitorie all'erario.

Infine, potrebbero inserirsi modifiche alla disciplina del "rito abbreviato", nella direzione di rendere l'accesso all'istituto più agevole sia in primo grado che in grado di appello. Ciò allo scopo di favorire la finalità del rito di snellimento del contenzioso in uno con il sollecito incameramento di somme a titolo risarcitorio; nel contempo si ritiene che il rito, facilitato nell'accesso, e con una contenuta richiesta risarcitoria possa venire incontro anche all'esigenza di limitare, per quanto possibile, gli importi delle condanne a carico dei soggetti che hanno causato danno all'erario con comportamenti connotati da "colpa grave".

2.1.4. Obbligo di copertura assicurativa per coloro che abbiano responsabilità nella gestione di risorse pubbliche e facoltà per l'amministrazione di appartenenza di destinare una parte del trattamento economico accessorio spettante ai dirigenti alla stipulazione di polizze assicurative

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

(...)

4) dopo il comma 1-septies sono inseriti i seguenti:

(...)

1-novies. Una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche è destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo. La stessa amministrazione promuove, anche tramite la società Consip Spa, la conclusione di accordi quadro con le principali imprese di assicurazione operanti a livello nazionale. (...)

5) è aggiunto, in fine, il seguente comma: «4-bis. Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave».

La proposta sembra in linea con l'indicazione della Corte costituzionale in ordine all'incentivazione delle polizze assicurative che, allo stato attuale, non sono obbligatorie per i dipendenti pubblici, se non per i sanitari.

Inoltre, trattasi di un'incentivazione già seguita nel nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione del principio della fiducia.

Preso atto di ciò, non ci si può esimere dal ricordare la necessità di assicurare la compatibilità della proposta normativa con l'art. 3, c. 59, della legge 244/2007 che ha previsto la nullità, per illiceità della causa, del contratto di assicurazione stipulato da un ente pubblico a favore dei propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile, sanzionando l'amministratore che stipula il contratto e il beneficiario della copertura assicurativa con il pagamento, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

Quanto alla previsione del potere di trattenere una parte del trattamento accessorio, da destinare alla stipulazione delle polizze, oltre ai problemi di coordinamento con la previsione di cui all'art. 3, c. 59, della citata legge 244/2007, cit., andrebbe anche verificata la compatibilità con le previsioni normative in materia di contrattazione collettiva, le quali rimettono ai contratti collettivi la definizione del trattamento economico fondamentale e accessorio dei dipendenti (art. 45, d. lgs. n. 165/2001).

Infine, va rilevato che, facendo quest'ultima previsione riferimento al solo trattamento accessorio dei dirigenti, lascia privi di considerazione i funzionari e gli altri agenti pubblici; resterebbero fuori da questa disposizione anche tutti quei soggetti privati in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione.

2.1.5. Possibilità di disporre nella sentenza definitiva di condanna a carico del dirigente o del funzionario, in relazione alla gravità della colpa, un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

(...)

4) dopo il comma 1-septies sono inseriti i seguenti:

(...)

1-decies. Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca»;

Dalla lettura della norma, sembra prevedersi che la pronuncia della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti sia destinata a costituire il presupposto di misure che il datore di lavoro è chiamato a adottare, in contraddittorio con il dipendente.

Pur non rilevandosi elementi ostativi all'adozione di questa previsione, non può non notarsi come dalla sua applicazione possano derivare alcune criticità.

In primo luogo, le eventuali controversie potrebbero porre problemi di riparto tra giurisdizioni (cfr. ad es., Corte di cassazione, SSUU n. 13305 del 14 maggio 2024).

Ma soprattutto non è chiaro se possa applicarsi la disciplina richiamata (art. 21 "Responsabilità dirigenziale", cit.) anche ai funzionari; peraltro, detta sanzione interdittiva inciderebbe sulla durata del procedimento amministrativo, prevista da una pluralità di norme vigenti e la sospensione disposta in seguito alla condanna della Corte dei conti avrebbe importanti ricadute sulla funzionalità degli enti di piccola dimensione.

Infine, come in altre disposizioni, sembra avvalorarsi l'idea di una giurisdizione contabile concentrata in prevalenza sulle "sanzioni" nei confronti dei dipendenti pubblici, anziché sulla finalità risarcitoria e quindi sulla verifica dell'effettivo danno subito dall'amministrazione pubblica, conseguente anche ad azioni od omissioni di soggetti privati. Il che costituirebbe un aggravio di responsabilità per i pubblici dipendenti, che sembra porsi in antitesi con la finalità della proposta normativa in commento.

2.2. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti

La proposta di legge in esame, rispetto a questa importante funzione di controllo della Corte dei conti - che trova espressa previsione nella Carta costituzionale (art. 100, comma 2) e che è esercitata dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, e dalle Sezioni regionali sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, su ipotesi tassative previste dalla legge - prevede una modifica di carattere generale (inclusa anche nella proposta di legge C. n. 340 assorbita) finalizzata all'allineamento fra le previsioni di cui alla legge n. 20 del 1994 in punto di soglie di valore dei contratti assoggettati a controllo e quanto stabilito dal codice dei contratti pubblici.

Introduce, poi, una disciplina speciale sugli affidamenti dei contratti sopra soglia connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, con cui si mira ad incidere sulle dinamiche del procedimento, sui termini e sugli effetti del medesimo. Segue una disposizione volta a consentire alle Regioni, alle province autonome e agli enti locali, di assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima gli affidamenti sopra soglia, sempre solo se connessi all'attuazione del PNRR e del PNC. Quanto alle previsioni in materia di controllo preventivo contenute nella proposta di legge C. n. 340, nel rinviare a quanto già espresso da queste Sezioni riunite nel richiamato parere reso con deliberazione n. 5/2021/CONS, si evidenzia che, per quanto non perfettamente sovrapponibili a quelle della proposta all'esame, valgono le osservazioni rese di seguito con riguardo a quest'ultima, risultando parimenti validi i

principi espressi.

2.2.1. Allineamento fra le previsioni della legge 20/1994, in punto di soglie di valore dei contratti assoggettati a controllo preventivo di legittimità, e quanto stabilito dal codice dei contratti pubblici

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

(...) b) all'articolo 3: al comma 1, lettera g), le parole: «di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi» sono sostituite dalle seguenti «di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36».

Nulla si osserva in quanto la norma propone un sostanziale e condivisibile allineamento fra le previsioni della legge n. 20 del 1994 e quanto stabilito, in punto di soglie di valore dei contratti, dal decreto legislativo n. 36 del 2023 recante il nuovo codice dei contratti pubblici.

2.2.2. Norme la cui applicazione è limitata all'attuazione del PNRR e del PNC: controllo preventivo di legittimità sui contratti

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

(...)

b) all'articolo 3:

1) (...)

2) dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti: «1-ter. Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale; i termini di cui al comma 2 sono dimezzati. I termini di cui al primo periodo hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata».

Anche rispetto a queste previsioni normative, non può non evidenziarsi come trattati di interventi che, per quanto concepiti per soddisfare esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti allo scopo di assicurare l'impiego delle risorse e la realizzazione degli obiettivi, si rivelano, ancora una volta e sotto diversi profili, destinati a creare invece un ulteriore abbassamento del livello delle garanzie poste a tutela della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Appare evidente, infatti, che tutte le previsioni che si intenderebbe introdurre, come

meglio specificato di seguito - soprattutto se messe in relazione con la previsione dell'esimente a seguito di registrazione degli atti in precedenza ampiamente illustrata - siano destinate inequivocabilmente a privilegiare un ruolo del controllo preventivo quale mero titolo di esonero dalla responsabilità erariale, piuttosto che quale presidio ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale sui grandi appalti previsti dal PNRR e dal PNC.

Si osserva, in primo luogo, come la previsione dell'approvazione del contratto al momento dell'aggiudicazione, dalla evidente finalità acceleratoria, farebbe venir meno i vantaggi di un controllo preventivo su un ambito oggettivo più ampio e inclusivo del contratto approvato.

Particolarmente dirimpente è il diverso effetto che la disposizione proposta intenderebbe introdurre per questi contratti una volta decorso il termine previsto per il controllo: se la disciplina generale vigente stabilisce che i provvedimenti divengono "esecutivi", per quella speciale gli atti sarebbero da intendersi "registrati" anche ai fini dell'esclusione di responsabilità; la differenza tra i due concetti è sostanziale, in quanto, il decorso del termine, nel primo caso, determina il mero verificarsi di una condizione di efficacia dell'atto.

Al riguardo, in primo luogo va evidenziato come l'introduzione di una sorta di "silenzio assenso" non appaia coerente con le caratteristiche della funzione di controllo preventivo di legittimità svolto dalla Magistratura contabile, trattandosi di istituto nato e disciplinato nell'ambito dei procedimenti amministrativi. Secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, il controllo preventivo consiste nell'applicazione terza e imparziale della legge, tanto che la Corte dei conti può, in tale ambito, sollevare questione di legittimità costituzionale. In ogni caso, nel nostro sistema giuridico risulta eccentrica la previsione dell'istituto del "silenzio assenso" nello svolgimento di funzioni magistratuali. Ma soprattutto, tale previsione, combinandosi, come già detto, con quella, di ambito generale, che prevede l'esimente per gli atti registrati - con estensione ai fatti dannosi che traggano origine non solo dall'emanazione di un atto vistato e registrato ma anche da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo - avrebbe come effetto l'esclusione di responsabilità per atti rispetto ai quali non verrebbe in essere alcun vaglio magistratuale, sostituito dal mero decorso del tempo.

Pertanto, tutte le criticità già in precedenza prospettate - tanto avuto riguardo alla *ratio* delle funzioni di controllo, quanto all'essenza dell'istituto della responsabilità - diventano ancora più evidenti rispetto a queste fattispecie.

Si nutrono poi forti perplessità anche sulla scelta del dimezzamento dei termini per il controllo, già di per sé esigui, limitatamente a questa tipologia di atti, attesa peraltro la vigenza delle prescrizioni sui termini procedurali aventi natura acceleratoria, già introdotte con l'art. 27 della l. n. 340/2000 (in particolare, quella per cui gli atti soggetti al controllo «*divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo*»).

La perentorietà dei termini sembra poi estendersi, in particolare, anche a quello previsto per l'istruttoria che non è inteso, ad oggi, come perentorio. Pertanto, per la

stessa procedura di controllo, sarebbero previsti termini con natura diversa (ordinatoria o perentoria) a seconda del tipo di atto esaminato.

Peraltro, il dimezzamento e la perentorietà dei termini per il controllo pongono anche la rilevante questione della compatibilità di una riforma che si intenderebbe portare avanti a invarianza della spesa e dunque in assenza di un correlato potenziamento dell'organico della Corte dei conti, stante anche l'ampliamento, al momento non preventivabile, degli atti sottoposti a controllo preventivo.

Infine, appare ridondante la previsione della conclusione della procedura con specifica deliberazione laddove non si addivenga alla registrazione del provvedimento, essendo la stessa già prevista dall'ordinamento (art. 3, comma 11, legge n. 20 del 1994 che richiama l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161).

Sembra potersi concludere che, nella concreta applicazione, le modifiche proposte in materia di controllo preventivo, anziché rispondere alla finalità "acceleratoria" dell'azione amministrativa, potrebbero condurre quasi a una paralisi del circuito dei controlli, nonché al rischio che, senza apportare alcuno snellimento alle procedure, si possano incentivare situazioni di illegittimità rilevabili proprio nei settori, particolarmente complessi e delicati, interessati dalla proposta di modifica.

Una considerazione da valutarsi in relazione alla sottrazione degli atti attuativi del PNRR al Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti - istituito con delibera del Consiglio di Presidenza ai sensi dell'art. 22, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020 - per effetto dell'art. 1, comma 12-quinquies, lett. b), del d.l. n. 44 del 2023, la cui permanenza avrebbe assicurato un monitoraggio e una verifica dei risultati al fine di responsabilizzare in corso d'opera stimolando processi di autocorrezione delle amministrazioni destinatarie nell'impiego delle risorse finanziarie per la realizzazione degli investimenti e il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano stesso. Quanto al controllo concomitante si rinvia anche alle considerazioni rese da queste Sezioni riunite nella già più volte richiamata deliberazione n. 5/2021/CONS, auspicandone un rafforzamento.

Va ancora rilevato come la riforma sembri non tenere in dovuta considerazione la complessità dell'esercizio della funzione in esame, il cui modo di esplicarsi ha potenzialità che le norme proposte potrebbero adombrare.

Sempre di più, infatti, con il controllo preventivo di legittimità viene esercitato anche un ruolo conformativo dell'azione amministrativa della P.A. senza dover pervenire alla conseguenza della ricusazione del visto di legittimità con deliberazione della Sezione, l'attività svolta dagli Uffici di controllo risulta, infatti, spesso già di per sé funzionale a evitare che le pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti non conformi a legge: il procedimento del controllo preventivo si pone come l'occasione per stimolare, nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e dunque innescare doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale; inoltre, non da sottovalutare è il ruolo svolto dai "rilievi avviso", ovvero le osservazioni che accompagnano la registrazione degli atti, ai quali le amministrazioni sono chiamate a conformarsi.

Appare evidente, dunque, come le norme sul procedimento, i termini e gli effetti del controllo preventivo che si intenderebbero introdurre, reprimendo l'esplicitarsi di queste virtuose dinamiche che necessitano di tempi e modalità adeguate, finirebbero per penalizzare anche sotto quest'ulteriore profilo il livello di garanzia di legalità e di supporto al buon andamento dell'azione amministrativa garantito dall'esercizio del controllo preventivo di legittimità.

Alla luce di tutto quanto sin qui illustrato, non può non concludersi nel senso che le norme proposte appaiono destinate ad andare nella direzione opposta rispetto a quella auspicata di assicurare il migliore impiego delle risorse e la realizzazione degli obiettivi.

La direzione da perseguire, dunque, non può che essere un'altra.

Lasciando invariate le norme sul procedimento e i termini del controllo, potrebbe ravvisarsi l'opportunità di ampliare il perimetro degli atti assoggettati al controllo preventivo, esclusivamente con riferimento all'attività negoziale correlata all'attuazione del PNRR e del PNC.

Al riguardo, il criterio della soglia di valore potrebbe non essere il solo da tenere in considerazione, potendo venire in rilievo, per i profili di rischio alle stesse connessi e a prescindere dal loro valore, anche le procedure straordinarie, quelle derogatorie, ovvero quelle rispetto alle quali si siano riscontrate nel tempo maggiori anomalie.

Sotto altro profilo, potrebbe considerarsi di portare a controllo preventivo anche gli atti di esecuzione del contratto originario, nel caso quest'ultimo subisca in sede esecutiva delle variazioni oggettive e soggettive, estendendo il controllo della Corte dei conti anche alla fase di esecuzione del contratto (ad esempio esplicitando l'assoggettamento delle varianti in corso di esercizio).

In ogni caso, va ricordato che, quanto alle possibilità di ampliare l'ambito del controllo, se il perimetro degli atti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità dipende da precise scelte del legislatore che, nella sua discrezionalità può restringerlo o ampliarlo in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico, già l'ordinamento vigente prevede altri strumenti per incidere sul medesimo e che potrebbero essere rivitalizzati: in primo luogo, la stessa legge rimette alle Sezioni riunite della Corte dei conti la possibilità, con deliberazione motivata, di stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato (cfr. art. 3, comma 3, della legge n. 20/1994); inoltre, anche il Presidente del Consiglio dei Ministri può ritenere di richiedere, al Presidente della Corte dei conti, la sottoposizione temporanea di alcuni atti al controllo preventivo di legittimità, in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo (cfr. art. 3, comma 1, lett. l) della legge n. 20/1994).

2.2.3. Controllo preventivo di legittimità per gli affidamenti sopra soglia disposti dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali

Art. 1. (Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernente l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

(...)

b) all'articolo 3:

1) (...)

2) dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti:

(...)

1-quater. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. 1-quinquies. La facoltà di cui al comma 1-quater è riconosciuta a ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti. 1-sexies. Per gli atti e i provvedimenti di cui ai commi 1-quater e 1-quinquies si applicano le disposizioni di cui al comma 1-ter».

Le norme in commento introducono la possibilità per le regioni, le province autonome e gli enti locali, nonché per ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima gli affidamenti sopra soglia.

Si tratta di una possibilità limitata ai provvedimenti di aggiudicazione relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, da adottare in maniera strutturale, ovvero con legge regionale o statutaria o comunque nel rispetto degli ordinamenti dei soggetti attuatori, previo parere delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Sulle implicazioni di tali previsioni, si richiamano le osservazioni già formulate dalle Sezioni riunite in sede consultiva a proposito di disposizioni di analogo tenore contenute nella proposta di legge C. n. 340, assorbita da quella in esame (deliberazione n. 5/2021/CONS).

In primo luogo, la questione del cd. "controllo preventivo facoltativo" è stata già valutata negativamente in quella sede, ma già in precedenza dalle Sezioni riunite in sede consultiva nell'adunanza del 10 aprile 2020, esitata nella deliberazione n. 1/2020/CONS. Da tale orientamento non si rinvergono motivi per discostarsi.

La previsione in esame presenta infatti profili di dubbia compatibilità con l'art. 117, c. 2, lett. e), g) e l) della Costituzione, poiché attribuisce a fonti normative diverse dalla legge statale l'ambito del controllo preventivo di legittimità riconducibile, per vari aspetti, alle materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", "giurisdizione e norme processuali", "ordinamento civile e penale", "giustizia amministrativa" e "sistema tributario e contabile dello Stato", di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La norma, dunque, si porrebbe fuori dal sistema ordinamentale, quale definito dalla

Carta costituzionale e dalle altre norme di rango statale che dispongono la riserva di legge in materia di forme e modalità di controllo (art. 20, c. 2, della legge n. 243 del 2012).

La disposizione, ove mantenuta, verrebbe inoltre ad invadere la riserva di legge statale prevista dall'art. 100 della Costituzione anche in relazione alla definizione delle attribuzioni della Corte dei conti, consentendo l'assegnazione di nuove ed ulteriori funzioni attraverso atti diversi dalla legge dello Stato, e si porrebbe in contrasto con la riserva di legge in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, c. 1, lett. 1, della Carta costituzionale.

Osterebbero a una valutazione positiva della previsione in esame anche gli ulteriori profili di dubbia legittimità costituzionale insiti nella stessa, e derivanti dall'esercizio di un potere di controllo non connotato dai caratteri di necessarietà, ma attivato a richiesta degli enti necessari e per giunta con termini dimidiati. Va inoltre ricordato, in proposito, come i controlli preventivi di legittimità nei confronti degli Enti territoriali, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico (con sovra ordinazione dello Stato rispetto alle Regioni e alle Autonomie territoriali) e pertanto lesiva dell'autonomia di detti enti, siano stati eliminati parallelamente al riconoscimento costituzionale dell'autonomia amministrativa degli stessi. Del resto, la previsione della facoltatività del controllo ad istanza dell'Ente interessato non sembra rilevare ai fini della natura dello stesso che, una volta attivato, uscirebbe dalla sfera di disponibilità dell'Ente per assumere il carattere suo proprio di controllo necessario e cogente, così reintroducendo surrettiziamente il controllo preventivo su atti abrogato con la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Non è chiaro, infine, in che termini e con quali modalità tale norma potrebbe trovare attuazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome, dovendosi inserire nel già speciale e differenziato iter legislativo previsto per tali Autonomie.

Ma anche laddove si ritenessero superabili i dubbi di legittimità costituzionale manifestati, va evidenziato come i relativi procedimenti amministrativi non ne risulterebbero semplificati o comunque migliorati in termini di efficienza, celerità e perseguimento degli obiettivi. Tanto soprattutto in quanto viene proposta, per questi eventuali controlli, l'applicazione della medesima disciplina speciale che si intenderebbe introdurre per gli affidamenti statali in attuazione del PNRR e del PNC. Vengono pertanto in rilievo tutte le perplessità già al riguardo espresse.

Ancora una volta trattasi di previsioni normative che, anche se concepite per soddisfare esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti, inequivocabilmente finirebbero per ridurre le garanzie poste non solo a tutela della legalità, ma anche del buon andamento dell'azione amministrativa.

Anche rispetto a questa fattispecie, dunque, la scelta degli Enti e dei Soggetti interessati di sottoporsi a un tale ulteriore aggravio troverebbe incentivazione soltanto nell'esimente alla responsabilità che si intende introdurre all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

La norma nel suo complesso sembrerebbe privilegiare un ruolo del controllo preventivo quale mero titolo di esonero dalla responsabilità erariale, piuttosto che

quale presidio ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale sui grandi appalti previsti dal PNRR e dal PNC.

Infine, dall'attuazione della norma in esame deriverebbero maggiori oneri per la finanza pubblica, considerato il prevedibile aumento degli atti sottoponibili al controllo preventivo in termini peraltro dimezzati. Pertanto, l'articolato si presenta, sul punto, carente anche sotto il profilo della copertura finanziaria. Ciò dovrebbe comportare, infatti, una necessaria riorganizzazione in senso ampliativo degli Uffici della Corte dei conti, sia in termini di personale amministrativo che magistratuale, a meno di non depotenziare, ad invarianza di risorse umane e strumentali, altre funzioni della Corte in sede locale, tra le quali si evidenziano i controlli di regolarità amministrativo-contabile sui bilanci e i rendiconti delle autonomie locali, proprio ora che le nuove regole fiscali europee richiedono un costante ed efficace monitoraggio dell'andamento della spesa pubblica .

Fermo tutto quanto sin qui esposto, laddove si ritenessero superabili i dubbi di costituzionalità manifestati, oltre a un necessario potenziamento dell'organico della Corte, sarebbe in ogni caso preferibile restare nelle logiche proprie di questo tipo di controllo, da prevedersi, dunque, in maniera stabile e necessaria per categorie di atti individuate tassativamente. Elementi innovativi andrebbero ravvisati, non tanto nelle procedure e nei termini, considerati gli effetti distorsivi già evidenziati nel commentare la norma precedente, bensì nella direzione già espressa, ovvero quella di includere ulteriori fattispecie, superando il mero criterio della soglia di valore degli affidamenti ed estendendo il controllo della Corte dei conti anche alla fase di esecuzione del contratto.

2.3. L'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica

Le disposizioni in materia contenute nella proposta all'esame andrebbero ad inserirsi in un quadro normativo, delineato dalla legge, che è bene preliminarmente rammentare nelle sue linee generali.

Per quanto non espressamente prevista dalla Costituzione, l'esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei conti è riconducibile all'alveo delle attribuzioni costituzionali assegnate alla Corte dei conti quale organo ausiliare (art. 100, secondo comma, Cost.).

Come noto, a livello centrale questa funzione è svolta tradizionalmente da queste Sezioni riunite in sede consultiva che si esprimono generalmente su schemi di atti normativi o regolamentari, rispetto ai quali occorre, o si ritiene opportuno acquisire, il previo avviso della Magistratura contabile.

A livello territoriale, in un più ampio quadro ordinamentale che ha visto incrementarsi negli ultimi anni le attività delle Sezioni regionali di controllo, si è introdotta la possibilità di richiedere alle stesse pareri da parte di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Alle Sezioni regionali di controllo non è assegnata una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica e su temi di carattere generale, così da non determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione

all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza di quest'ultima Corte quale organo magistratuale.

La competenza in materia della Sezione delle autonomie, nonché delle Sezioni riunite in sede di controllo, nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, è invece dettata dall'esigenza di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti, per garantire coerenza all'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti.

Motivata dall'intenzione di raccordare le competenze intestate alle Sezioni regionali di controllo con l'attività di coordinamento della Sezione delle autonomie è, infine, la prevista possibilità di inviare richieste di parere in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle autonomie, da parte di organismi rappresentativi delle Regioni e degli Enti locali.

In questo quadro normativo vigente andrebbero a inserirsi le disposizioni della proposta di legge all'esame che ricalcano, in linea generale, quelle formulate nella assorbita proposta C. n. 340 e rispetto alla quale queste Sezioni riunite avevano già espresso, nella già più volte richiamata deliberazione n. 5/2021/CONS, alcune valutazioni critiche.

Per completezza, occorre precisare che, se la proposta C. n. 340 prevedeva una generalizzata attività consultiva anche in favore delle amministrazioni centrali, per la proposta in esame la stessa sarebbe limitata a fattispecie connesse all'attuazione del PNRR e del PNC.

Inoltre, mentre la proposta in esame richiama, a livello centrale, la competenza della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità, la proposta assorbita ampliava la competenza di queste Sezioni riunite in sede consultiva.

Infine, si osserva che l'art. 46 (Sviluppo della funzione consultiva) della legge n. 238/2021 già prevede una disposizione analoga a quella che si intenderebbe introdurre con la proposta in esame. Diversamente dalla norma ora in commento, tuttavia, il menzionato art. 46 limita espressamente l'ampliamento della funzione consultiva della Corte alla possibilità di rendere pareri in relazione alle sole *"risorse stanziati dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR"* e per la funzione da esercitarsi in sede territoriale ne circoscrive l'oggetto alle *"condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziati dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR"*. Lo sviluppo della funzione consultiva viene riferito all'attuazione del Regolamento (UE) 2021/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e viene finalizzato a un *"efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021/2027"*.

Pertanto, la norma in commento andrebbe a sovrapporsi, di fatto, all'art. 46, cit., discostandosene per l'ampliamento generalizzato della novellata funzione consultiva della Corte dei conti, da esercitarsi senza limiti temporali e di materia, nonché per la previsione della possibilità di rendere pareri su fattispecie concrete.

2.3.1. Attività consultiva della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti e delle Sezioni regionali anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC.

Art. 2. (Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica) 1. La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materie di contabilità pubblica, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo, su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma.

2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

Le norme in commento, dunque, prevedono un'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica, per fattispecie specifiche e concrete, non soggette al controllo preventivo di legittimità, né oggetto di invito a dedurre e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro. La competenza è assegnata alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità e alle Sezioni regionali, ferma la funzione nomofilattica in capo alle SSRR.

In linea generale, il ruolo di supporto della Corte di conti svolto attraverso l'esercizio della funzione in parola non può che essere concepito e svolto in coerenza con il ruolo proprio di una Magistratura contabile.

In altri termini, laddove si intenda estendere la funzione consultiva della Corte dei conti, sia pure con particolare riferimento alle specifiche fattispecie sopra indicate, occorre necessariamente tener conto di limiti e parametri che assicurino la conformità delle previsioni proposte alle basi costituzionali su cui la stessa si fonda, come peraltro già messo in luce da queste Sezioni riunite nella citata deliberazione n. 5/2021/CONS. In primo luogo, con riferimento all'estensione della legittimazione alla richiesta di parere alle Amministrazioni centrali, andrebbe precisato come l'ausilio consultivo non possa che essere reso su pareri relativi all'applicazione dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di altre Istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato competente ad esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi. Tra

l'altro, ove la disposizione venisse mantenuta, il Consiglio di Stato dovrebbe esprimersi sul punto ai sensi dell'art. 1 del R.D.L. n. 273/1939.

Né minori problemi porrebbe la possibilità di una richiesta di pareri provenienti da "organismi nazionali di diritto pubblico" la cui definizione, nell'ambito del nostro ordinamento, appare assai vaga e necessiterebbe di maggiore precisazione. L'ausilio consultivo nei confronti dei c.d. organismi di diritto pubblico non troverebbe, poi, alcun avallo costituzionale e normativo e rischierebbe di estendere, potenzialmente, l'esercizio della funzione anche a vantaggio di soggetti di diritto privato.

La disposizione, inoltre, demanda l'esercizio della funzione consultiva nei confronti delle amministrazioni statali e degli organismi di diritto pubblico, alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, che invece, come noto, si esprime esclusivamente sugli atti del Governo sottoposti a registrazione nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, con inevitabile confusione ovvero sovrapposizione di competenze tra le stesse.

Tanto, nonostante la previsione che limiterebbe l'ausilio consultivo a fattispecie "*estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità*". L'alternatività di funzioni differenti (controllo e consultiva), infatti, non fa altro che evidenziare come le stesse non siano più intese nella loro dimensione oggettiva, focalizzata sugli atti e sulle gestioni pubbliche, ma accomunate dalla sola finalità, che sembra assumere valore preminente, di corrispondere all'esigenza di chi amministra o gestisce di ottenere l'esenzione di responsabilità, come meglio precisato *infra*.

Più in linea generale, l'attribuzione della funzione consultiva alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti appare completamente distonica rispetto al quadro normativo vigente in ordine alle competenze consultive della Magistratura contabile, nonché, come accennato, anche difforme da quanto previsto nella proposta di legge C. n. 340 assorbita.

Quest'ultima precisazione consente di evidenziare come, in linea di massima, sia preferibile lasciare che sia la Corte dei conti stessa, nell'esercizio dei propri poteri di autoorganizzazione e in ragione delle specifiche funzioni esercitate dalle sue diverse articolazioni, a individuare le Sezioni competenti all'esercizio delle funzioni alla medesima intestate.

Tanto varrebbe anche con riferimento alla previsione della funzione nomofilattica sull'attività consultiva, rispetto alla quale potrebbe essere mantenuta la competenza della Sezione delle autonomie a emanare delibere di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano.

In tal senso sarebbe, altresì, opportuno, modificare il *quorum* strutturale (composto attualmente da 35 magistrati) previsto dalla legge per il funzionamento delle Sezioni riunite, mediante la possibilità di costituire collegi per aree tematiche più ristretti, proprio in vista del possibile aumento del carico di lavoro di detto organo, al fine di rendere più celere l'espletamento delle funzioni.

Quanto all'ambito oggettivo della funzione in parola, l'articolato lo individua correttamente, tanto in sede centrale, quanto in sede periferica - ove la competenza è posta in capo alle Sezioni regionali di controllo - nelle "*materie di contabilità pubblica*".

Si precisa tuttavia come detta funzione possa svolgersi “*anche su fattispecie concrete*”, connesse all’attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro.

Al riguardo va sottolineato che, sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da una esigenza gestionale dell’Amministrazione, l’ausilio consultivo della Magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica poiché, come già sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l’attività magistratuale e che preclude a un magistrato di sostituirsi all’amministrazione, il che accadrebbe ove la Sezione rendesse un parere su un caso di specie.

Si porrebbero, diversamente, problemi di compatibilità della disposizione in commento con il principio di riserva d’amministrazione di cui all’art. 97 Cost oltre che con i caratteri di terzietà ed indipendenza garantiti alla Corte dei conti dall’art. 100 della Costituzione.

Occorre richiamare, poi, il principio di non interferenza, il cui ambito deve essere salvaguardato non solo in relazione alle altre funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte, ma anche nei confronti di quelle esercitate da altri Organi. La disposizione in esame, infatti, ove mantenuta andrebbe a creare una evidente interferenza con la funzione consultiva attribuita *ex lege* ad altre Magistrature, quali il Consiglio di Stato, ad altre Istituzioni, quali l’Avvocatura dello Stato, ad Autorità indipendenti, quali l’ANAC, nonché con l’esercizio delle altre funzioni di controllo della Corte dei conti in caso di soluzioni, rese in sede consultiva, non conciliabili con successive pronunce specifiche rese nell’esercizio di altre competenze proprie. Peraltro, come già osservato (deliberazione n. 5/2021/CONS, cit.), la funzione consultiva, così come modificata, diventerebbe consulenziale, ponendosi anche in antitesi con le attività e le prerogative proprie dell’Avvocatura, sia quella di Stato, sia quella interna alla P.A., sia infine anche quella del libero foro.

Particolarmente evidente, poi, sarebbe l’interferenza con la funzione giudiziaria di responsabilità, circostanza di cui la proposta di legge all’esame sembra in qualche modo farsi carico laddove limita la funzione consultiva “*a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*”.

Questa previsione, infatti, sembra disvelare una certa consapevolezza in ordine alla esigenza di ricondurre le funzioni della Corte al loro precipuo fondamento, ma non è affatto sufficiente a garantire tale necessità.

In primo luogo, appare non di facile attuazione, in quanto la notifica di un invito a dedurre non è conoscibile da altro plesso della Corte dei conti che esercita funzioni di controllo e/o consultive, trattandosi di fase preprocessuale soggetta al regime della riservatezza degli atti.

Vi è poi da sottolineare che, il riferimento alla notifica di un invito a dedurre sembra escludere la possibilità, consolidata invece nell’attività consultiva già esercitata dalle Sezioni regionali, di dichiarare inammissibili i pareri in caso di sovrapposizione con le

funzioni giurisdizionali, per limitarla al caso limite normato, il che comprova un effettivo rischio di commistioni fra funzioni di controllo e giurisdizionali cui si è già fatto riferimento.

Va ancora segnalata la previsione di esclusione della *“gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi”* che, in realtà potrebbe essere eliminata o, quanto meno sostituita con il richiamo espresso alle disposizioni di uguale tenore contenute nel codice di giustizia contabile che, quindi, troverebbero applicazione anche per i pareri resi in sede centrale (artt. 69, c.g.c.: *“il pubblico ministero dispone altresì l’archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*; art. 95, ultimo comma, c.g.c.: *“il giudice, ai fini della valutazione dell’effettiva sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*).

Le formulazioni del codice peraltro appaiono più conformi ai principi costituzionali in quanto, diversamente dalla disposizione in esame non prevedono un esonero totale, con esclusione in modo automatico della responsabilità.

Ma sotto quest’ultimo profilo, la previsione che appare più critica è quella che sancisce l’esimente in caso di mancata espressione del parere nel termine ridotto a 30 giorni.

In primis, potrebbe non risultare chiaro comprendere, in concreto, quando il parere debba intendersi *“in senso conforme a quanto prospettato dall’amministrazione richiedente, ai fini dell’esclusione della gravità della colpa”*; ancor meno sarebbe doverlo interpretare *“in senso negativo qualora l’amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione”*.

Ma soprattutto si pone la questione di una esclusione della responsabilità per colpa grave, per silenzio assenso, in assenza di un vaglio effettivo da parte della Magistratura contabile.

Detta disposizione, infatti, contraddice l’esigenza, palesata nella relazione illustrativa al disegno di legge, di intendere il ruolo della Corte quale ausilio dell’*agere* amministrativo in grado di produrre *“un effetto tranquillizzante”* circa il corretto svolgimento del medesimo. Tale circostanza, invero, non può ricollegarsi al mero decorso del termine.

Anche le previsioni proposte in tema di funzione consultiva, dunque, al pari di quelle esaminate in precedenza, appaiono destinate a privilegiarne la strumentalità rispetto all’acquisizione di un titolo di esonero dalla responsabilità erariale, piuttosto che quale presidio ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale nell’attuazione del PNRR e del PNC.

Nel complesso si è infatti in presenza di una disciplina che, concepita per soddisfare esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti allo scopo di assicurare l’impiego delle risorse e la realizzazione degli obiettivi, per come articolata si rivela, ancora una volta e sotto diversi profili, destinata a creare un ulteriore abbassamento del livello delle garanzie poste a tutela della legalità e del buon andamento dell’azione

amministrativa.

Infine, ulteriori profili di criticità sono legati al termine perentorio per l'emanazione del parere (30 giorni) e agli effetti per il caso di mancata espressione del medesimo nel termine stesso, sopra evidenziati; si osserva, peraltro, che disposizioni analoghe non sono previste, nell'ordinamento, per l'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato o dall'Avvocatura erariale.

Valgono in proposito le perplessità già espresse in ordine alla possibilità di far fronte a tali funzioni "ad invarianza di risorse", aspetto strettamente correlato agli effetti sopra descritti, la cui criticità si incrementerebbe laddove la Corte non fosse messa nelle condizioni di svolgere effettivamente le funzioni intestate.

2.4. Misure sanzionatorie: aggravio della responsabilità dei pubblici dipendenti

Art. 3. (Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC)

1. Fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifici, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice di giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Con la norma in commento, si prevede una misura sanzionatoria pecuniaria finalizzata a sollecitare la conclusione dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC.

Tale fattispecie andrebbe ad aggiungersi ad altre previsioni di tipo sanzionatorio già esistenti, stante anche il rinvio al procedimento di cui alla Parte II, Titolo V, Capo III, del codice della giustizia contabile (rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria).

L'ambito soggettivo della norma sembra limitata ai soggetti rivestenti la qualifica di "pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC", con ciò ponendo rilevanti problemi interpretativi, connessi anche all'ambito della giurisdizione contabile che si estende a soggetti non qualificabili come "pubblici ufficiali".

Vanno inoltre ribadite le già prospettate criticità circa la scelta di aggiungere o ampliare la sfera della responsabilità sanzionatoria, a fronte di un generale allentamento di quella risarcitoria. Ciò con riflessi rilevanti anche sul fronte dell'aggravio della responsabilità dei pubblici funzionari e della piena tutela del diritto di difesa dei convenuti.

2.5. Rimborso delle spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa da parte delle amministrazioni di appartenenza

Art. 4. *(Modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)*

All'articolo 31 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, è aggiunto, in fine, il seguente comma: « 6-bis Le spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa, anche relative agli atti di invito a fornire deduzioni di cui all'articolo 67 del presente codice, promossi nei confronti degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza di atti e fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense determinati dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, nei limiti della spesa effettivamente sostenuta e documentata, fatta salva comunque l'eventuale maggiore misura liquidata con sentenza ai sensi del comma 2. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato o, per le altre amministrazioni, altro organo di consulenza legale interno o esterno all'ente, possono concedere anticipazioni del rimborso, fatta salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità».

La norma prevede che si possa agire per il rimborso delle spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa (ivi comprese le spese relative agli atti di invito a fornire deduzioni di cui all'art. 67 del medesimo codice) nei confronti di amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche conclusi con l'esclusione della responsabilità.

È previsto altresì che il rimborso è a carico dell'amministrazione di appartenenza del dipendente ed è corrisposto sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, e nei limiti delle spese effettivamente sostenute e documentate (fatta comunque salva l'eventuale maggior misura determinata dal giudice ai sensi del comma 2).

Il secondo periodo prevede la facoltà, da parte delle amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato "o, per le altre amministrazioni, altro organo di consulenza legale interno o esterno all'ente", di concedere anticipazioni del rimborso, fatta salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

Pur non rilevandosi elementi ostativi all'adozione di questa previsione, occorre fare delle precisazioni.

Per provvedimento che esclude la responsabilità deve intendersi "il decreto di archiviazione emesso a seguito di invito a dedurre" per evitare che possano essere chiesti rimborsi per spese sostenute in assenza di una formale contestazione e soltanto sulla base di avvio di attività istruttoria e del deposito in istruttoria di atti difensivi non previsti dalla procedura contabile.

Si ritiene inoltre di rilevare come possano derivare criticità, nell'applicazione di tale

norma, sotto il profilo della copertura finanziaria, sia con riferimento alla previsione dell'anticipazione del rimborso, sia con riferimento alla possibilità di rimborso anche per sentenze non passate in giudicato, essendo prevista l'eventuale ripetizione soltanto per i casi di anticipazione.

3. Conclusioni

Queste Sezioni riunite, condividendo le finalità di fondo della proposta di legge in esame, ossia incentivare il buon andamento e, quindi, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, anche sotto il profilo della celerità, ritengono che le stesse possano essere conseguite in maniera, non solo più conforme ai principi e al ruolo demandato dalla Costituzione alla Magistratura contabile, ma anche più incisiva, attraverso gli elementi di seguito sintetizzati.

Si tratta di indicazioni già illustrate nel presente parere, alcune confermate del testo esaminato, altre emendative del medesimo, altre ancora del tutto innovative.

3.1. Osservazioni conclusive sulla responsabilità erariale

In tema di responsabilità erariale si propone quanto segue, seguendo le indicazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 132 del 2024, ove in maniera chiara si conferma la necessità di mantenere, a regime, la responsabilità erariale per colpa grave, quale istituto che, per la sua funzione risarcitoria e l'effetto di deterrenza, contribuisce all'attuazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

In primo luogo, si suggerisce il mantenimento dell'attuale previsione che sancisce l'esclusione della responsabilità per colpa grave «*limitatamente ai profili presi in considerazione*», nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità.

Inoltre, l'estensione dell'esenzione della responsabilità a fatti che traggono origine da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo, andrebbe sostituita con un riferimento ai soli atti presupposti. La norma risultante dovrebbe essere la seguente *"In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti presupposti, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo"*.

Nulla osta all'introduzione di ipotesi di esclusione della responsabilità per colpa grave per fattispecie specifiche, in linea con gli orientamenti della Corte costituzionale, come per il caso riferito, nella proposta di legge esaminata, agli accordi di mediazione, alle conciliazioni giudiziali e alle transazioni fiscali in materia tributaria, ferme le osservazioni avanzate nel parere, inclusa quella di monitorare l'effettivo rendimento degli istituti interessati.

Per tutte le ragioni ampiamente esposte appare poi pienamente valido il monito espresso dalla Corte costituzionale di dover vagliare con particolare attenzione l'introduzione di una disciplina volta a introdurre, in via generalizzata, un limite massimo alla responsabilità per colpa grave. In tal guisa, infatti, potrebbero annullarsi i presunti vantaggi che si assume deriverebbero in termini di efficienza

amministrativa, se non prodursi ulteriori effetti deteriori. In ogni caso, laddove si intendesse necessariamente prevedere un tetto, piuttosto che attraverso lo strumento del potere riduttivo da esercitarsi entro limiti edittali, andrebbe valutata la possibilità di introdurlo direttamente, avendo riguardo al valore economico-monetario del danno erariale risarcibile, ma soprattutto, rispetto a specifiche categorie che potrebbero essere oggetto di tipizzazione in relazione alla particolare esposizione al rischio.

Queste Sezioni riunite ritengono, in ogni caso, che si potrebbe addivenire allo scopo di garantire una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, grazie al venir meno della c.d. "paura della firma", attraverso altri tipi di interventi normativi, senza dubbi di ragionevolezza, ma soprattutto tali da scongiurare a monte il rischio del determinarsi di effetti opposti rispetto a quelli voluti con le proposte all'esame.

In primo luogo, si potrebbe determinare normativamente il perimetro della colpa grave per soddisfare l'esigenza di rendere meno labile il confine tra colpa grave e colpa lieve e, dunque, eliminare il più possibile incertezze interpretative, uniformandosi al precedente di cui all'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici.

Potrebbe inoltre normarsi l'istituto del potere riduttivo, prevedendo criteri di esercizio e obblighi motivazionali anche in caso di mancata applicazione, ma non ancorando lo stesso a limiti edittali, per quanto ampiamente argomentato.

Nella medesima direzione potrebbe risultare utile incidere sulle regole del codice della giustizia contabile, e segnatamente sugli istituti deflattivi del contenzioso.

In particolare, potrebbe introdursi lo strumento della definizione alternativa a seguito di invito a dedurre, pur con il controllo del giudice, allo scopo di garantire al presunto responsabile di evitare la citazione in fase istruttoria, attraverso il pagamento di una somma particolarmente ridotta, garantendo allo stesso tempo un più immediato e certo incameramento di somme risarcitorie all'erario.

Infine, potrebbero inserirsi modifiche alla disciplina del "rito abbreviato", nella direzione di rendere l'accesso all'istituto più agevole, sia in primo grado che in grado di appello.

Dette disposizioni potrebbero sortire efficacemente gli obiettivi sperati, combinandosi a misure volte all'incentivazione delle polizze assicurative. Queste ultime, in ogni caso dovrebbero essere compatibili con le previsioni in tema di nullità, per illiceità della causa, del contratto di assicurazione stipulato da un ente pubblico a favore dei propri amministratori (cfr. l'art. 3, c. 59, della legge 244/2007), nonché con le previsioni normative in materia di contrattazione collettiva e prendendo comunque in considerazione tutti gli agenti pubblici.

Infine, salve le precisazioni già enunciate, nulla osta alla possibilità di disporre nella sentenza definitiva di condanna a carico del dirigente o del funzionario, in relazione alla gravità della colpa, un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche.

3.2. Osservazioni conclusive in tema di controllo preventivo di legittimità

Le proposte in tema di responsabilità erariale potrebbero coordinarsi, come suggerito dalla Corte costituzionale, con un rafforzamento delle funzioni di controllo e in particolare del controllo preventivo di legittimità, attesi anche gli effetti derivanti dal

medesimo sul regime della responsabilità alle condizioni e nei limiti già precisati. Lasciando invariate le norme sul procedimento e i termini del controllo, potrebbe ravvisarsi in primo luogo l'opportunità di ampliare il perimetro degli atti assoggettati a controllo preventivo, con esclusivo riguardo all'attività negoziale e con riferimento ai contratti correlati all'attuazione del PNRR e del PNC.

Al riguardo, il criterio della soglia di valore potrebbe tuttavia non essere il solo da tenere in considerazione, potendo venire in rilievo, per i profili di rischio alle stesse connessi e a prescindere dal loro valore, anche le procedure straordinarie, quelle derogatorie, ovvero quelle rispetto alle quali si siano riscontrate nel tempo maggiori anomalie.

Sotto altro profilo, potrebbe considerarsi di portare a controllo preventivo anche gli atti di esecuzione del contratto originario, nel caso quest'ultimo subisca in sede esecutiva delle variazioni oggettive e soggettive, estendendo il controllo della Corte dei conti anche alla fase di esecuzione del contratto (ad esempio esplicitando l'assoggettamento delle varianti in corso di esercizio).

Tutto ciò, ferma restando, la facoltà di avvalersi, a ordinamento vigente, degli strumenti stabiliti all'art. 3 comma 1, lett. l) e comma 3, della legge n. 20 del 1994.

Infine, laddove si ritenessero superabili i dubbi di costituzionalità manifestati con riguardo alla possibilità per le regioni, le province autonome e gli enti locali, nonché per ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima gli affidamenti sopra soglia, oltre a un necessario potenziamento dell'organico, si dovrebbe in ogni caso restare nelle logiche proprie di questo tipo di controllo, da prevedersi, dunque, in maniera stabile e necessaria per categorie di atti individuate tassativamente dalla legge.

3.3. Osservazioni conclusive in tema di attività consultiva

L'intento di ampliare il ruolo di supporto della Corte di conti ad altri soggetti attraverso l'esercizio della funzione consultiva non può che essere concepita e svolta in coerenza con il ruolo proprio della Magistratura contabile. Occorre pertanto necessariamente tener conto di limiti e parametri che assicurino la conformità delle previsioni proposte alle basi costituzionali su cui lo stesso si fonda.

Quanto all'ambito oggettivo della funzione in parola, confermandosi quanto già previsto dall'articolato esaminato, lo stesso è da individuarsi, tanto in sede centrale, quanto in sede periferica, nelle *"materie di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva dovrà comunque riguardare esclusivamente la corretta interpretazione di principi e disposizioni normative, per quanto sottesi a richieste di pareri riguardanti anche fattispecie concrete.

Inoltre, sarebbe preferibile lasciare che sia la Corte dei conti stessa, nell'esercizio dei propri poteri di autoorganizzazione e in ragione delle specifiche funzioni esercitate dalle sue diverse articolazioni, a individuare le Sezioni competenti all'esercizio delle funzioni alla medesima intestate, inclusa quella consultiva.

Infine, sarebbe utile e sufficiente un richiamo espresso alle disposizioni contenute nel codice della giustizia contabile in tema di esclusione della colpa grave, così da renderli

applicabili al complesso dei pareri resi tanto in sede centrale quanto in sede territoriale (artt. 69 e art. 95, ultimo comma, c.g.c.).

3.4. Osservazioni conclusive su misure sanzionatorie e rimborso delle spese legali

Una previsione recante misure sanzionatorie pecuniarie per sollecitare la conclusione dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC andrebbe ad aggiungersi ad altre previsioni di tipo sanzionatorio già esistenti, stante anche il rinvio al relativo procedimento contenuto nel codice della giustizia contabile (rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria).

Inoltre, ferme le precisazioni già illustrate, non si sono rilevati elementi ostativi all'adozione di una norma che preveda che si possa agire per il rimborso delle spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche conclusi con l'esclusione della responsabilità.

3.5. Osservazioni conclusive su aspetti organizzativi e di copertura finanziaria

Infine, non può non osservarsi come una rimodulazione delle funzioni della Corte dei conti, accompagnata da una imprescindibile riorganizzazione, sia in termini di personale amministrativo che magistratuale, implichi una necessaria meditazione sulle risorse necessarie, nonché sui tempi idonei a consentire il perfezionamento dei processi di adeguamento funzionale e di riorganizzazione degli Uffici.

Sotto il primo profilo, valgono le perplessità già espresse in ordine alla possibilità di dare attuazione alle norme proposte *"ad invarianza di risorse"*.

Quanto agli aspetti organizzativi, si ribadisce come, in linea di massima, sia preferibile lasciare che sia la Corte dei conti stessa, nell'esercizio dei propri poteri di autoorganizzazione e in ragione delle specifiche funzioni esercitate dalle sue diverse articolazioni, a individuare le Sezioni competenti all'esercizio delle funzioni alla medesima intestate.

Nel rendere le specifiche osservazioni esposte con riferimento all'impianto e alle disposizioni della proposta di legge esaminata, osservazioni che hanno trovato sostanziale convergenza nella memoria depositata dalla Procura generale, ritengono queste Sezioni riunite di poter offrire un contributo più ampio laddove emerga l'ipotesi di un'eventuale più complessa riorganizzazione della Corte e delle attribuzioni alle sue diverse articolazioni, centrali e territoriali. Ciò dovrebbe, infatti, necessariamente postulare un percorso normativo, condiviso anche con il supporto di esperti esterni e coerente con l'impianto complessivo che disciplina il suo funzionamento, non potendo prescindere, in particolare, proprio dalle valutazioni della Magistratura contabile, espresse nelle sue proprie sedi istituzionali, in quanto soggetto in grado di valutarne al meglio l'impatto effettivo e la conformità rispetto al ruolo assegnatole dalla Costituzione. L'utile strumento potrebbe essere quello adottato

in occasione della redazione del codice della giustizia contabile, nonché da ultimo nel codice dei contratti pubblici, ove nel rispetto degli obiettivi, dei principi e dei criteri direttivi definiti dal Parlamento con legge delega, sono state recepite e hanno trovato sintesi le esigenze manifestate dalla stessa Corte dei conti.

I RELATORI
Anna Luisa CARRA
F.to digitalmente

Giuseppe Maria MEZZAPESA
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE
Guido CARLINO
F.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 30 ottobre 2024.

IL DIRIGENTE
Antonio FRANCO
F.to digitalmente