



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL

DISEGNO DI LEGGE

"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"

(1621)

COMMISSIONI AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Luglio 2024





CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI
NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL
DISEGNO DI LEGGE

"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"

(1621)

Con la presente memoria sottopongo all'attenzione di codeste Ecc.me Commissioni alcune considerazioni concernenti la proposta di legge 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"* (AC 1621).

Il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nell'adunanza del 7-8 maggio 2024, è intervenuto, con una propria risoluzione, sulla proposta di legge in questione, esprimendo la disponibilità a contribuire fattivamente, nello spirito di leale collaborazione, ad una migliore definizione delle funzioni dell'Istituto, formulando una serie di auspici che saranno richiamati nell'ambito della presente memoria.

La Corte dei conti, inoltre, con spirito di leale collaborazione con le Istituzioni titolari della rappresentanza politica, e con il Parlamento in particolare, con cui auspica di mantenere vivo il proficuo dialogo che ha da sempre contraddistinto le interlocuzioni, intende fornire il proprio contributo tecnico per concorrere alla realizzazione di questi obiettivi sfidanti. A tale uopo, ritengo quanto mai attuale la disposizione che subordina l'adozione di riforme funzionali dell'Istituto al previo parere delle Sezioni riunite (art. 1, R.D.L. n. 273/1939).

L'esame parlamentare costituisce l'occasione per una riflessione approfondita sul ruolo e sulle funzioni della Corte dei conti, 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.

Nella consapevolezza della centralità del Parlamento, quale espressione delle diverse istanze provenienti dei cittadini, le considerazioni che svolgerò riguarderanno non soltanto gli aspetti tecnici e giuridici delle norme proposte, ma anche le conseguenze che da tali disposizioni ci si potrà attendere, in termini di garanzia per i cittadini per un corretto utilizzo delle risorse pubbliche, provenienti in gran parte dal prelievo fiscale.

Rilevo, in proposito, che qualsiasi intervento normativo diretto a incidere sul ruolo della Corte dei conti deve tenere conto del fatto che è nella Costituzione che si rinviene la diversa, ma convergente portata delle funzioni di controllo e giurisdizionali: le prime focalizzate su atti e gestioni pubbliche nella loro dimensione oggettiva, le seconde sulle condotte e sui comportamenti soggettivi di chi svolge l'attività di amministrazione e di gestione.

Pur nella loro diversità, le funzioni affidate alla magistratura contabile sono sempre state in rapporto di reciproca complementarità funzionale, al comune fine di dare attuazione al principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il livello di garanzia complessivamente offerto dalla Corte dei conti deriva, dunque, dal modo in cui le funzioni si manifestano.

Come ho avuto modo di rilevare anche in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, ricorre quest'anno il trentennio dalla promulgazione delle leggi 19 e 20 del 1994, che hanno prodotto rilevanti riflessi, senza dubbio ancora attuali, sulle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.

La situazione contingente di quegli anni rendeva necessaria un'azione della magistratura contabile adeguata alla mutata realtà organizzativa delle pubbliche amministrazioni e funzionale al contrasto agli episodi di *mala gestio* che si erano diffusamente manifestati.

In linea con la centralità del cittadino, valorizzata dalla Carta fondamentale, diventava obiettivo imprescindibile dell'azione amministrativa erogare servizi effettivamente rispondenti alle esigenze delle comunità.

Il concetto di legalità, connesso all'osservanza delle norme, si apriva, dunque, anche alla cultura del risultato.

L'Istituto, inserito nel sistema costituzionale, colse le esigenze individuate dal legislatore, attuando le riforme adottate, consapevole della perdurante modernità e attualità dell'intuizione dei Costituenti intesa a favorire la naturale concentrazione delle varie funzioni in una speciale magistratura.

Non può, tuttavia, sottacersi che, dopo le riforme del 1994, l'ambito delle attribuzioni giurisdizionali e di controllo della Corte ha costituito oggetto di ulteriori e numerosi interventi normativi, spesso avviati con decretazione d'urgenza che, sovrapponendosi all'originario tessuto legislativo, ne hanno indebolito la originaria organicità.

Da qui le istanze di interventi razionali, che rispondano effettivamente alle esigenze di certezza giuridica e di coerenza ordinamentale manifestate dagli operatori del diritto, dalle amministrazioni controllate e dalla stessa magistratura contabile.

Sono infatti 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.

Il che rende auspicabile fornire alle funzioni di controllo, come già avvenuto per le funzioni giurisdizionali, un assetto procedurale in linea con gli standard internazionali in materia di audit del settore pubblico.

Peraltro, anche 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.

Tanto premesso, rilevo che, soprattutto nelle materie più complesse e che impingono su funzioni costituzionalmente garantite, sarebbe opportuno che le riforme vadano condivise e formulate con gradualità, come è avvenuto, ad esempio, per la redazione del Codice di giustizia contabile.

In quell'occasione, nel rispetto degli obiettivi, dei principi e dei criteri direttivi definiti dal Parlamento con legge delega, sono state poi recepite e hanno trovato sintesi le esigenze di ricognizione e aggiornamento della disciplina processuale manifestate dalla stessa magistratura contabile, con un apporto ampio, plurale e condiviso di esperti esterni, rappresentanti delle Istituzioni, di Avvocati dello Stato e del libero foro.

Da quell'esperienza (sovrapponibile al modello utilizzato per i Codici del processo amministrativo e dei contratti pubblici) è possibile trarre ispirazione per affrontare importanti e complesse riforme, rispettose della collocazione costituzionale della Corte dei conti e degli obiettivi che nella cornice costituzionale ed eurounitaria, la magistratura contabile è chiamata a perseguire.

1.

Venendo alle finalità prospettate nella relazione illustrativa della proposta di legge in esame, che incide sulla legge n. 20 del 1994, prima richiamata, è senz'altro

condivisibile quella l'esigenza di "garantire la piena attuazione dell'articolo 97 della Costituzione".

Si rende, tuttavia, necessario svolgere alcune osservazioni sulle disposizioni intese a introdurre, a regime e non più in via temporanea (art. 21, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76), limitazioni o esclusioni della colpa grave, con il dichiarato fine di superare la c.d. "paura della firma".

Tali proposte potrebbero, innanzitutto, incidere sull'esigenza di assicurare la tutela delle risorse rese disponibili nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, esigenza inderogabilmente imposta dagli artt. 81 e 97 della Costituzione e dai principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell'ordinamento dell'Unione Europea.

A tale riguardo, vanno valutati gli aspetti che potrebbero incidere sugli obblighi derivanti dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea, laddove, in linea con le prescrizioni dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, chiarisce che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo in presenza del contemporaneo ed effettivo rispetto di specifiche condizioni.

In particolare, è previsto che le autorità pubbliche devono agire in conformità della legge; che i casi di frode, di evasione fiscale, di corruzione, di conflitto di interessi o di altre violazioni del diritto, devono essere effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione giudiziaria; che le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, devono essere soggette a un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti.

Nel predetto quadro normativo, un numero molto consistente delle citazioni in giudizio dinanzi alla Corte dei conti è collegato a condotte gravemente colpose (ad esempio, danno al patrimonio, attività sanitaria, opere pubbliche, uso improprio di contributi pubblici) che, ove la responsabilità venisse limitata ai soli casi di dolo, potrebbe, in futuro, impedire alle amministrazioni pubbliche danneggiate di recuperare somme indebitamente trattenute o distolte dalla loro naturale destinazione.

Proprio nella finalità risarcitoria, si manifesta il ruolo svolto dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, che, in coerenza con gli approdi della giurisprudenza, è stata particolarmente attenta ai fenomeni di distrazione di fondi pubblici nazionali e comunitari, facendo applicazione del principio secondo cui il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto agente - che può essere anche un privato - alla natura del danno e degli scopi perseguiti.

Sono state adottate, soprattutto negli ultimi anni, numerose pronunce a carico di soggetti privati che, inseritisi temporaneamente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione per la realizzazione di programmi di spesa, abbiano percepito contribuzioni indebitamente ovvero facendone un uso diverso da quello pianificato.

Ciò ha consentito il recupero di ingenti somme che altrimenti sarebbero andate perdute e soprattutto avrebbero gravato sulle finanze pubbliche e sugli stessi cittadini. Non va infatti dimenticato che il fenomeno degli indebiti utilizzi di fondi comunitari incide anche sugli obblighi restitutori degli Stati membri nei confronti dell'Unione e si risolve, quindi, nell'incremento del debito pubblico e del carico fiscale.

C'è da dire ancora, tornando alla paventata "paura della firma", che sulla base delle statistiche pubblicate in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2023, ove si vada a fare l'analisi sul numero e la tipologia delle fattispecie dannose collegate alla materia degli appalti pubblici, dimostra inequivocabilmente che l'ambito di intervento delle procure erariali si è limitato a singole, specifiche e circoscritte ipotesi di *mala gestio* causative di pregiudizio erariale (illegittime proroghe, disservizi gestionali e operativi, lesione alla concorrenza, etc.), generalmente successive all'aggiudicazione e spesso alla stessa fase dell'esecuzione.

I numeri degli atti di citazione in rapporto al numero dei procedimenti negoziali e il valore complessivo dei danni richiesti rispetto al mercato degli appalti, ci dicono quanto spesso la realtà sia ben diversa dalle suggestioni diffuse.

Ad esempio, nel 2020 le citazioni in giudizio in materia di pubblici appalti furono 51 rispetto alle 176.916 procedure di gara censite nello stesso anno dall'ANAC; nel 2022 sono state appena 31.

In conclusione, pur non potendosi in assoluto escludere che la possibilità di essere chiamati a rispondere del proprio operato dinanzi alla Corte dei conti possa intimorire l'agente pubblico, la soluzione non può essere quella di abbassare, al di sotto di un certo livello, lo standard di diligenza che si deve comunque esigere non soltanto dal pubblico funzionario, ma anche e soprattutto dai privati che, a vario titolo, sono coinvolti nella gestione risorse pubbliche per il conseguimento degli interessi della comunità nazionale.

Ne consegue che l'approvazione di norme volte alla limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo rischia in realtà di non perseguire il prefissato obiettivo, non costituendo il volano destinato a "sbloccare" l'attività amministrativa, ma in realtà conducendo a una maggiore "leggerezza" nell'adozione di provvedimenti amministrativi, con un prevedibile incremento del contenzioso dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, con l'effetto paradossale di rallentare e in alcuni casi "bloccare", anziché agevolare l'azione amministrativa.

Senza tener conto che la limitazione o esclusione della responsabilità per danni erariali potrebbe avere come effetto "non voluto" quello di attrarre nella competenza della giurisdizione ordinaria, dove non è prevista alcuna graduazione della colpa, le condotte gravemente e lievemente colpose.

Non è da escludersi inoltre che, a fronte di un allentamento della responsabilità alle sole ipotesi di dolo in caso di richiesta di pareri o di controlli preventivi di legittimità, si possa assistere all'incremento della c.d. "burocrazia difensiva", poiché i soggetti con maggiori responsabilità, quelli gerarchicamente sovraordinati, quelli preposti ai controlli interni, potrebbero ricorrere, a dismisura, alle verifiche preventive, alle richieste di pareri, ai controlli preventivi "facoltativi", oltre che a richieste di chiarimenti ai soggetti "agenti" e responsabili dei procedimenti, prima, durante e successivamente l'azione amministrativa, proprio al fine di non incorrere in futuro in una responsabilità.

Per tali motivi, piuttosto che restringere il perimetro d'azione delle procure regionali e delle sezioni giurisdizionali, prorogando l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 o depotenziando, con ulteriori norme l'ambito dell'azione di responsabilità per danno all'erario, è invece da apprezzare la previsione di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici, che al terzo comma introduce una definizione di "colpa

grave”, allineandone i contenuti e l’ambito di operatività a quelle delle altre figure di responsabilità professionali, già previste dall’ordinamento (per esempio, artt. 1710, 1768, 2236 e 2392 c.c.).

In sintesi, pur condividendosi i principi di fondo che ispirano la proposta di legge, intesa a incentivare il buon andamento e, quindi, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, anche sotto il profilo della celerità, si ritiene che tali obiettivi possano essere conseguiti in maniera più duratura ed efficace, mediante la semplificazione normativa cui lo stesso Parlamento e il Governo stanno lavorando, con investimenti nelle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, con l’incentivazione di forme di coordinamento su base provinciale e regionale, onde consentire anche alle amministrazioni più piccole e prive di professionalità di partecipare pienamente al percorso di sviluppo e crescita perseguito dai diversi livelli di governo.

2.

Nell’articolato della proposta di legge, 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.

Nella prima parte si prevedono plurime disposizioni volte, tra l’altro, a estendere il campo di applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto alle condotte dolose ovvero che prevedono un tetto al *quantum* da addebitare al responsabile del danno erariale in caso di condanna nonché altre misure di variegata natura, comunque incidenti sul regime della responsabilità o dei controlli.

In particolare, si prevede:

- l’esclusione della responsabilità per colpa grave per i fatti dannosi che traggano origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità (non più limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo), con riferimento anche agli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo;
- l’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;

- un limite quantitativo per i danni risarcibili in caso di condotte connotate da colpa grave, mediante la previsione di un obbligo per il giudice contabile di esercitare il potere di riduzione nella misura minima di 150 euro e massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito;
- l'obbligo di copertura assicurativa per coloro che abbiano responsabilità nella gestione di risorse pubbliche e la facoltà per l'amministrazione di appartenenza di destinare una parte del trattamento economico accessorio spettante ai dirigenti alla stipulazione di una polizza assicurativa;
- la 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;
- il rimborso delle spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa da parte delle amministrazioni di appartenenza;
- l'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.

Nella seconda parte (che sembra limitata agli interventi volti all'attuazione del PNRR e del PNC) si prevede:

- con riferimento al controllo preventivo di legittimità sugli affidamenti sopra soglia connessi all'attuazione del PNRR e del PNC: l'anticipazione del controllo dal momento del decreto di approvazione a quello dell'aggiudicazione del contratto; il dimezzamento e la perentorietà dei termini per effettuare il controllo; la previsione secondo cui l'atto si dà per registrato, alla scadenza dei termini, anche ai fini dell'esclusione della responsabilità per colpa grave; la necessità di motivare con deliberazione la negazione del visto;
- la possibilità per 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, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima gli affidamenti sopra soglia. La medesima possibilità è data anche a ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto

delle previsioni dei rispettivi ordinamenti. In tali casi si applicano le previsioni speciali di cui al punto precedente;

- l'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica, per fattispecie, anche concrete, non soggette al controllo preventivo di legittimità, né oggetto di invito a dedurre, solo per i provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro, con funzione nomofilattica in capo alle SSRR in sede di controllo della Corte dei conti. I pareri sono da rendere entro trenta giorni e, in caso di mancata espressione del parere nel termine, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente ovvero in senso negativo, sempre ai fini dell'esclusione della gravità della colpa;
- una misura sanzionatoria finalizzata a sollecitare la conclusione dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, in caso di un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento: sulla base del grado di colpevolezza, è infatti prevista una sanzione pecuniaria compresa tra un minimo di 150 euro e un massimo fino a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo.

3.

Considerando anche solo la prima parte delle norme appena richiamate, si può notare come l'equilibrio fra funzioni di controllo e giurisdizione creato dalla legge n. 20 del 1994, di cui la responsabilità per colpa grave costituisce un importante tassello, venga messo fortemente in discussione, incidendo sul sistema di garanzie per il buon andamento della pubblica amministrazione e per un'efficace tutela degli interessi erariali.

Se, da un lato, la disciplina generale dei controlli resta apparentemente immutata (salvo l'allineamento fra le previsioni della legge n. 20/1994 e quanto stabilito, in punto di soglie di valore, dal Codice dei contratti), viene fortemente inciso invece l'assetto della responsabilità amministrativa.

Al riguardo, occorre richiamare l'orientamento della Corte costituzionale (C. Cost. n. 37/1998, confermata, fra le altre, da C. Cost. n. 340/2001), ai sensi del quale la

responsabilità per colpa grave corrisponde ad un corretto equilibrio fra quanto del rischio dell'attività amministrativa deve restare a carico dell'apparato e quanto a carico del funzionario, al fine di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e la sua stessa efficienza.

Nella proposta di legge all'esame, da un lato l'esclusione della responsabilità per colpa grave (ad es., per le ipotesi di atti vistati e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità, nonché per gli accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione e per i procedimenti di accertamento con adesione), dall'altro, il limite quantitativo alla responsabilità (nella misura minima di 150 euro e massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito), sembrano modificare in modo significativo l'equilibrio individuato nella legge n. 20/1994.

Alla luce delle disposizioni in commento, infatti, non solo vi sarebbero aree del tutto sottratte all'ambito della responsabilità amministrativa (il che vale soprattutto per gli effetti imputati all'esito dei controlli preventivi, come meglio evidenziato in seguito), ma soprattutto, grazie alla previsione di un limite quantitativo in sede di eventuale condanna, si porrebbe *a priori*, a carico dell'amministrazione e dunque della collettività, il restante *quantum* dei danni erariali, ancorché accertati all'esito dell'azione risarcitoria e di un processo che assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

La previsione di un obbligo di copertura assicurativa, pure contemplato dall'articolato, non sembra incidere positivamente su tali criticità. Al contrario, la disciplina prevista, mirando ad assicurare alle casse erariali soltanto quanto può pretendersi dai responsabili nel limite posto dalla norma (a prescindere dalle loro condizioni economiche e dagli esiti delle esecuzioni), conferma la previsione di una preventiva rinuncia dell'ordinamento ad assicurare all'erario le quote dei danni accertati, laddove superiori al predetto limite.

Parimenti, non sembra poter valere, quale valido contrappeso, la possibilità di prevedere, nei confronti del responsabile del danno, un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni. Sospensione che non inciderebbe in alcun modo, in termini risarcitori, sul pregiudizio già arrecato.

In conclusione, già ad un primo esame delle norme in commento, si può evincere come la proposta di legge non sia perfettamente aderente, nelle sue specifiche previsioni, alle finalità auspiccate nella relazione illustrativa.

Se la finalità dichiarata, infatti, è quella di garantire una maggiore efficienza, grazie al venir meno della paura della firma, appare facilmente ipotizzabile, al contrario, una compromissione significativa del buon andamento dell'azione amministrativa, quale effetto del minore livello di garanzia al corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche.

4.

Le criticità appena richiamate appaiono confermate anche nella seconda parte dell'articolato, dedicato all'attuazione del PNRR e del PNC.

Rispetto a tale più ristretto ambito, infatti, alle norme che incidono sul regime della responsabilità amministrativa, se ne aggiungono altre che incidono sulle funzioni di controllo. E ciò non al fine di valorizzare le verifiche sugli atti e sulle gestioni pubbliche nella loro dimensione oggettiva, quanto piuttosto al fine di escludere la responsabilità per colpa grave dei soggetti che sono responsabili di tali atti e gestioni.

Tale aspetto è particolarmente evidente nella previsione secondo cui l'atto si dà per registrato, alla scadenza dei termini, anche ai fini dell'esclusione della responsabilità per colpa grave, con un ulteriore allentamento delle garanzie a tutela del buon andamento che la responsabilità amministrativa dovrebbe assicurare.

In tal senso, può leggersi anche, con riferimento all'attività consultiva, la previsione per cui in caso di mancata espressione del parere nel termine di 30 giorni, deve intendersi reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente o in senso negativo, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa.

Inoltre, non può non osservarsi, in via generale, come anche le novità che - ad una prima lettura e ferme restando le specifiche criticità meglio evidenziate in seguito - sembrerebbero avere una certa valenza rispetto alle finalità proclamate dal disegno di legge, in realtà, se lette all'interno del complesso normativo proposto, appaiono andare, anch'esse, in una direzione diversa rispetto a quella della maggiore efficienza e del buon andamento.

Ci si riferisce, ad esempio, all'anticipazione del controllo preventivo al momento dell'aggiudicazione di appalti o forniture, al dimezzamento e la perentorietà dei termini per effettuare il medesimo controllo, alla possibilità per regioni, province autonome enti locali ovvero ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC di prevedere l'assoggettamento a controllo preventivo degli affidamenti sopra soglia, all'attività consultiva su fattispecie specifiche e concrete.

Tali disposizioni sembrano, infatti, volte prevalentemente a garantire un'esenzione di responsabilità (sia essa derivante da un "silenzio assenso" o da un controllo più rapido), anziché finalizzate ad ottenere un effettivo ausilio, da parte della magistratura contabile, al fine di indirizzare correttamente l'*agere* amministrativo. Va altresì rilevato, con particolare riferimento all'applicazione di tali norme nei confronti c.d. soggetti attuatori delle misure finanziate dalle risorse del PNRR, che l'esenzione o la limitazione da responsabilità per danni all'erario per le condotte gravemente colpose va necessariamente a sovrapporsi ai meccanismi sanzionatori previsti dalla normativa in materia, per il mancato rispetto dei termini procedurali o per il mancato conseguimento degli obiettivi delle iniziative finanziate.

In tali casi, infatti è previsto l'avvio di un procedimento di revoca delle risorse da parte delle amministrazioni statali cui compete la verifica dell'attuazione delle misure del PNRR. Il che potrebbe condurre, paradossalmente, al caso di amministrazioni-soggetti attuatori nei confronti dei quali si sia proceduto alla revoca di risorse, dovuta a condotte gravemente colpose di soggetti agli stessi legati da rapporto di servizio, i quali però, da un lato, non sarebbero perseguibili per i danni arrecati all'erario, laddove abbiano ottenuto *ex ante* l'esenzione della responsabilità per colpa grave, e, dall'altro, anche ove condannati, lo sarebbero soltanto entro i limiti "edittali" previsti dalle norme proposte, restando il danno quasi interamente a carico della collettività. Su quest'ultima ricadrebbero, in ultima analisi, la maggior parte delle conseguenze negative derivanti dalla revoca delle risorse, anche in termini di limitazione dei servizi erogati a livello territoriale. Come verrà meglio evidenziato nel dettaglio, si tratta dunque, per diversi aspetti, di disposizioni che presentano aspetti di criticità sia per l'impatto sulle funzioni di controllo, sia per quello sulla responsabilità, con effetti rilevanti sulla tutela delle pubbliche risorse.

5.

Venendo ora all'esame delle singole disposizioni, se ne illustreranno più nel dettaglio i contenuti, riportando, laddove possibile, il testo delle norme di cui alla legge n. 20 del 1994, come modificate.

5.1

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 (limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo) ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo”.

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, stando alla relazione illustrativa, a introdurre un *“effetto tombale sulle eventuali criticità dell’atto”*.

Tuttavia, oltre a incidere, come già precisato, sia sulle funzioni di controllo, sia sulla responsabilità, tale disposizione, nell’applicazione pratica, potrebbe avere ricadute diverse rispetto alle finalità prospettate nella proposta di legge.

Come noto, il controllo preventivo di legittimità, esercitato dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100, c. 2, della Costituzione, sugli atti del Governo, al fine di verificarne la conformità alla legge, interviene prima che l'atto acquisti efficacia,

il che avviene - in caso di esito positivo del controllo stesso - con l'apposizione del visto e la conseguente registrazione dell'atto, con effetto *ex tunc*.

Per ragioni di snellimento dell'azione amministrativa, la legge 340/2000, all'articolo 27, comma 1, ha stabilito che 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*».

Occorre al riguardo ricordare che la finalità propria del controllo preventivo è quella di prevenire l'ingresso di atti illegittimi nell'ordinamento giuridico per eliminare a monte il rischio che venga posta in essere un'azione amministrativa *inutiliter data*.

Ciò premesso, l'idea che, nell'ambito del procedimento volto a verificare in via preventiva la legittimità di un atto, possano venire in rilievo “anche” gli atti sottoposti solo “al fine” di ottenere l'esclusione della responsabilità per colpa, significa richiedere al magistrato del controllo un vaglio sulle eventuali e future responsabilità dei soggetti titolari dell'azione amministrativa. Si attribuirebbe, quindi, al magistrato la preventiva verifica sulla “futura” responsabilità amministrativa, in aggiunta e al di là della finalità intrinseca del controllo preventivo di legittimità.

Per altro verso, sembra ipotizzarsi, modificando l'essenza dell'istituto della responsabilità, che l'esclusione di quest'ultima possa discendere non già dal ragionevole affidamento conseguente a una valutazione da parte della magistratura contabile, bensì dalla mera presenza di un atto o documento nel fascicolo istruttorio allegato all'atto sottoposto a controllo.

In altri termini, il magistrato verrebbe chiamato, in considerazione degli effetti del controllo e anticipando valutazioni di tipo giurisdizionale, a dover svolgere funzioni ulteriori rispetto a quelle connesse all'esercizio del controllo preventivo di legittimità sul singolo atto.

Va inoltre ricordato che l'esito del controllo preventivo include anche la possibilità della registrazione con osservazioni (c.d. rilievo avviso). Pertanto, ove entrasse in vigore la norma in commento, qualsiasi magistrato del controllo verrebbe chiamato, laddove intendesse registrare un atto in quanto di per sé legittimo, quantomeno a rilevare, in contestuali rilievi-avviso, anche eventuali profili di responsabilità connessi da “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.

Non è difficile immaginare l'impatto che tale norma potrebbe avere sul buon andamento dell'azione amministrativa.

Il controllo preventivo, così modificato nelle sue intrinseche finalità, potrebbe svolgersi in tempi più lunghi laddove, come dimostrano le statistiche anche rese note in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, si esplica attualmente in tempi di molto inferiori rispetto ai 60 giorni previsti.

E ciò in quanto il punto di osservazione del controllo preventivo, anziché concentrarsi sui profili "oggettivi" di legittimità dei singoli atti, si sposterebbe invece su quelli "soggettivi", dovendo valutarsi anche eventuali responsabilità dei titolari dell'azione amministrativa.

5.2

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.

Andrebbe tuttavia considerato che, sebbene né la Corte dei conti né il giudice amministrativo possano sindacare il merito o l'opportunità degli atti della P.A., la giurisprudenza amministrativa ha elaborato il vizio dell'eccesso di potere, che si configura in presenza di un atto contraddistinto da manifesta irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità manifesta, grave ingiustizia.

In concreto, l'applicazione della norma in commento condurrebbe, dunque, alla paradossale conseguenza che il pubblico amministratore, il quale abbia concluso un accordo manifestamente irragionevole o illogico (e quindi illegittimo ed eventualmente annullabile), debba invece essere esentato da qualunque responsabilità derivante dai danni, anche indiretti, correlati al predetto accordo.

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, verrebbe tuttavia meno, nel nostro ordinamento giuridico, una verifica effettiva sull'utilizzo ragionevole delle risorse pubbliche, laddove tale utilizzo fosse fatto oggetto degli accordi sopra richiamati.

5.3

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.

Nella relazione illustrativa della proposta di legge, si precisa che la previsione della responsabilità per colpa grave, al momento esclusa a seguito della proroga del c.d. scudo erariale, introdotto con l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, quale norma

eccezionale in una situazione emergenziale, necessiti di una limitazione, questa volta a regime.

Come noto l'art. 21, cit. limita in via transitoria la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità, ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata compiuta con dolo. Tale limitazione di responsabilità si applica ai danni cagionati dalle sole condotte attive, mentre nel caso di danni cagionati da omissione o inerzia, il soggetto agente continua a risponderne sia a titolo di dolo, sia di colpa grave.

Pertanto, la disposizione ha previsto un diverso trattamento riservato alle condotte gravemente colpose omissive rispetto a quelle commissive, le prime ancora oggetto dell'eventuale azione di responsabilità, le seconde sottratte a tale azione, per un periodo transitorio. Tale disposizione, in vigore sin dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2020), è stata più volte prorogata, da ultimo fino al 31 dicembre 2024 (art. 8, c. 5-bis, d.l. n. 215/2023, convertito con mod. dalla l. 23 febbraio 2024, n. 1).

Nell'articolato ora 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 esercitare il potere di riduzione nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito e di limitare la condanna che può essere posta a carico del medesimo (il minimo è 150 euro). 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.

Pur potendosi, in linea generale, condividere l'opportunità di rendere obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, onerando il giudice a dare motivazione circa il mancato esercizio in caso di richiesta da parte dell'interessato, possono tuttavia formularsi le seguenti osservazioni, con specifico riferimento alla previsione del c.d. tetto alla responsabilità.

In primo luogo, anche questa norma, che dovrebbe essere volta ad assicurare una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, è destinata in realtà a sortire l'effetto contrario, potendo condurre, unitamente alla disposizione sull'obbligo di assicurazione, a una maggiore leggerezza nell'adozione di atti e provvedimenti amministrativi a discapito del buon andamento dell'azione amministrativa.

In altri termini, è agevole prevedere: da un lato, l'incremento di fattispecie di danno erariale accertate in via giudiziale, ma risarcite solo in minima parte; dall'altro, un disincentivo ad adottare condotte diligenti da parte di chi gestisce risorse pubbliche, che potrebbe confidare nella limitazione nel *quantum* da risarcire, in caso di condanna, e comunque nella copertura assicurativa.

Tutto questo assume particolare significato laddove si pensi all'impatto di questa norma, unitamente alle altre della proposta di legge, giacché il limite delle due annualità del trattamento economico sarebbe anche funzionale a determinare il massimale della copertura assicurativa garantendo premi contenuti, senza tenere tuttavia in debita considerazione la principale finalità del sistema della responsabilità che è quella di risarcire le amministrazioni del danno subito.

L'introduzione di un limite minimo e massimo rischia infatti di mettere in discussione la stessa natura risarcitoria della responsabilità erariale, facendo invece prevalere la funzione sanzionatoria.

Sebbene, infatti, il danno all'erario continui a rappresentare uno dei presupposti, ai fini dell'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero contabile, il medesimo danno verrebbe a perdere la sua ragion d'essere in sede di condanna del Giudice, il quale, a prescindere dall'entità di tale danno, sarebbe vincolato a minimi e massimi edittali, tipici della responsabilità sanzionatoria.

Ciò evidentemente 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 (sentenza Grande Stevens e altri c. Italia, del 4 marzo 2014).

Al riguardo può risultare significativo anche il raffronto con la previsione, successivamente commentata, della responsabilità espressamente sanzionatoria per ritardi nell'attuazione del PNRR-PNC che si applica, ferma restando l'azione di responsabilità.

Resta infine da comprendere se e come debba applicarsi il potere riduttivo nei confronti di quei soggetti, ai quali non potrebbe estendersi il limite edittale, pur essendo soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti in quanto legati alla pubblica amministrazione da un "rapporto di servizio".

5.4

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 prima previsione (“...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”) va coordinata con quella successiva che prevede l'obbligo per chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche, dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave.

Entrambe le norme, a quanto evincibile dalla relazione illustrativa, consentirebbero di dare pronta attuazione a detto obbligo almeno per i dirigenti pubblici. In altri termini, si garantirebbe in tal modo il “pieno” risarcimento della lesione patrimoniale subita dalla pubblica amministrazione, a prescindere dalle

condizioni economiche del soggetto responsabile, generalmente inadeguate a fronte di danni di rilevante entità.

Al riguardo, va osservato che il “pieno” risarcimento cui ci si riferisce la relazione illustrativa riguarderebbe sempre e solo la parte di danno rientrante nei limiti edittali, in caso di condotte gravemente colpose, e comunque nel limite posto dalla stessa polizza assicurativa, poiché non è espressamente previsto nel testo l’obbligo della pubblica amministrazione di agire per l’integrale risarcimento del danno. Non è chiaro, inoltre, che cosa accada ove il funzionario non stipuli il contratto di assicurazione e cosa sia previsto per quei dirigenti e funzionari che, sebbene non incaricati di gestire pubbliche risorse, possono comunque essere ritenuti responsabili per danno all’erario.

Vanno inoltre rilevati alcuni problemi di coordinamento e compatibilità con la normativa vigente.

Come noto, infatti, l'art. 3, c. 59, della legge 244/2007 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.

Da ultimo, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023) prevede che, per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione (articolo 2, comma 4).

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 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).

Si rileva, infine, l'assenza di una valutazione sulla copertura finanziaria della norma, in quanto incidente sul complesso delle risorse destinate alla contrattazione collettiva e, quindi, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

5.5

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»;

La norma in commento prevede che la Corte dei conti, in relazione alla gravità della colpa, nella sentenza definitiva di condanna possa “disporre” a carico del dirigente o del funzionario condannato un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione a incarichi di studio o di ricerca. Tale misura sarebbe volta a garantire che i soggetti condannati siano allontanati dalla gestione delle risorse pubbliche che deve tuttavia coordinarsi con la disciplina che governa il rapporto di lavoro dei medesimi. La stessa norma prevede l'avvio immediato del procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludersi improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza.

Ad un primo esame, nella norma in commento, la pronuncia della sezione giurisdizionale della Corte dei conti sembra essere il presupposto di misure che il datore di lavoro è chiamato ad adottare, in contraddittorio con il dipendente,

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

Non è poi chiaro se possa applicarsi la disciplina richiamata (art. 21 “Responsabilità dirigenziale”, cit.) anche ai funzionari, così come appare incerto il coordinamento fra la durata del procedimento amministrativo, previsto da una pluralità di norme vigenti, e la sospensione disposta in seguito alla condanna della Corte dei conti.

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.

5.6

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) 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»;

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

6.

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:

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.

Si introduce una disciplina speciale per il controllo preventivo di legittimità dei contratti pubblici sopra soglia connessi all'attuazione del PNRR e del PNC; disciplina che si sovrappone alle ipotesi di limitazione ed esclusione della responsabilità già in precedenza commentate.

La norma in commento anticipa, innanzitutto, il controllo preventivo di legittimità dal decreto di approvazione del contratto al momento dell'aggiudicazione. La evidente finalità acceleratoria, tuttavia, fa venir meno i vantaggi di un controllo preventivo su un ambito oggettivo più ampio, inclusivo del contratto approvato.

Il dimezzamento e la perentorietà dei termini pongono l'ulteriore questione della compatibilità del rispetto di tali termini, ad invarianza della spesa e di risorse umane e strumentali della Corte dei conti, stante anche l'ampliamento, al momento non preventivabile, degli atti sottoposti a controllo.

La perentorietà sembra riferirsi, in particolare, al comma 2 dell'art. 3 della legge 20 del 1994 ove si precisa che *“i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Il termine è*

interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio". Tale termine 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.

Ancora più dirompente è l'effetto della scadenza dei termini previsti. La disciplina generale vigente prevede che, decorso il termine di 60 giorni previsto per il controllo, i provvedimenti divengono esecutivi. La disciplina speciale per questi contratti, prevederebbe invece che, decorsi i termini (dimezzati) previsti (incluso quello per lo svolgimento dell'istruttoria sopra richiamato) gli atti si intendono "registrati" anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1.

Al riguardo, in primo luogo va evidenziato come il silenzio assenso non appare coerente con le caratteristiche dell'attività di controllo preventivo di legittimità svolto dalla magistratura contabile, attenendo piuttosto ai 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. Nel nostro sistema giuridico non vi è poi mai stata la previsione dell'istituto del silenzio assenso nello svolgimento di funzioni magistratuali, neppure in quelle non propriamente giurisdizionali (ad es. nella volontaria giurisdizione).

Occorre osservare come tale previsione vada a sommarsi a quella, di ambito generale, che ha sancito l'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1 per gli atti registrati, con estensione ai fatti dannosi che traggano origine non solo dall'emanazione di un atto vistato e registrato (e, dunque, per queste ipotesi, anche registrato per silenzio assenso), ma anche da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo.

Pertanto, non può che evidenziarsi come le criticità già prospettate - tanto avuto riguardo alla *ratio* delle funzioni di controllo, quanto all'essenza dell'istituto della responsabilità - divengano ancora più evidenti, considerato che, in base a questa speciale disciplina, l'esclusione della responsabilità scaturirebbe anche in assenza di qualsiasi effettivo vaglio magistratuale.

Si nutrono poi forti perplessità anche sulla scelta del dimezzamento dei termini per il controllo, già di per sé esigui. Va in proposito osservato che sui termini procedurali è intervenuto l'art. 27 della l. n. 340/2000 (Accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti).

Nella concreta applicazione, le modifiche proposte potrebbero invece condurre a una vera e propria paralisi del circuito dei controlli, nonché al rischio che, senza apportare alcuno snellimento alle procedure, si possano incentivare situazioni di illegittimità rilevabili in quei settori, particolarmente complessi e delicati, interessati dalla proposta di modifica.

Non può essere sottovalutato, infatti, che per l'ampia categoria contrattuale di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20 del 1994, il controllo di legittimità si estende all'atto approvativo del contratto e a tutti gli atti ad esso presupposti e collegati e che, quindi, le Sezioni di controllo si troverebbero ad esercitare la loro complessa e delicata funzione su una relevantissima quantità di atti, destinata ad aumentare sensibilmente a seguito della modifica introdotta al comma 1 dell'art. 2 in esame, in termini dimezzati.

Tale circostanza non appare funzionale a garantire la legalità dell'azione amministrativa e a prevenire i possibili effetti distorsivi dell'esimente di responsabilità sulla buona amministrazione.

Non può altresì sottacersi che le modifiche in esame potrebbero porre problemi anche di compatibilità e coordinamento con tutte le norme vigenti in materia di procedimenti amministrativi e di contratti pubblici, in larga misura volte a limitare la tempistica dell'iter amministrativo, a partire dalle riforme sul sistema dei controlli che hanno valorizzato i controlli successivi e in corso di gestione, e che trovano il loro fondamento costituzionale nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Il vigente sistema offre già adeguate garanzie, sia in termini di legalità che di efficienza dell'attività amministrativa, poiché laddove vengano superati i termini previsti per il controllo il provvedimento acquista efficacia *ex lege* (art. 27, legge n. 340/2000, cit.), mentre è già esclusa la gravità della colpa in relazione ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo, qualora il fatto dannoso tragga origine proprio dall'emanazione di un atto vistato e registrato in tale sede (art. 1, terzo capoverso, legge n. 20/1994).

La previsione in commento introdurrebbe, invece, un termine diverso per gli atti cui alla lett. g), che rappresenterebbero, peraltro, una “categoria” aperta e non tipizzata, rispetto al termine ordinario a cui soggiacciono tutte le altre categorie di atti contemplati nell’art. 3 della citata legge n. 20/1994, i quali erano stati invece puntualmente individuati dal legislatore del 1994, in quanto aventi particolare rilevanza ai fini della sottoposizione al controllo preventivo.

Quanto alla prevista conclusione della procedura con specifica deliberazione qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, va osservato che l’attuale quadro normativo impone già una pronuncia motivata della Sezione di controllo nel caso in cui il Consigliere delegato al controllo, dopo che sia stata sentita l’Amministrazione interessata, ritenga che un atto o decreto non debba essere ammesso al visto o alla registrazione, così come in ogni caso in cui insorga il dissenso tra i competenti magistrati circa la legittimità dell’atto (art. 3, comma 11, legge n. 20 del 1994 che richiama l’art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161). Non si comprende, quindi, a quale fattispecie si riferisca la disposizione all’esame che, pertanto, qualora mantenuta dovrebbe esplicitare il suo ambito applicativo.

7.

(...)

b) all’articolo 3:

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, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima gli affidamenti sopra soglia, nonché anche a ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti.

Si tratta di una possibilità prevista per una categoria delimitata di atti, previo parere delle Sezioni riunite e in maniera strutturale (con legge regionale o statutaria o comunque nel rispetto degli ordinamenti dei soggetti attuatori).

Al riguardo, non possono che ribadirsi le osservazioni già manifestate dalle Sezioni riunite in sede consultiva a proposito di disposizioni di analogo tenore contenute in un'altra proposta di legge presentata nella scorsa legislatura (deliberazione n. 5/2021/CONS). La questione del cd. "controllo preventivo facoltativo" è stata già esaminata negativamente anche dalle Sezioni riunite in sede consultiva nell'adunanza del 10 aprile 2020, esitata nella deliberazione n. 1/2020/CONS (pag. 7 e ss), orientamento dal quale non si rinvergono motivi per discostarsi anche con riferimento alla fattispecie all'esame.

Va innanzitutto rilevato che la norma in commento presenta profili di incompatibilità dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), g) e l) della Costituzione. Laddove 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, quindi, si pone 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 (v. art. 20, comma 2, della legge n. 243 del 2012).

La disposizione in esame, 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'attribuzione 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.

Non è chiaro, inoltre, 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.

Ostano ad una valutazione positiva della disposizione in esame anche gli ulteriori profili di dubbia legittimità costituzionale insiti nella stessa, introducendosi l'esercizio di un potere di controllo non connotato dai caratteri di necessità, ma attivato a richiesta degli enti necessari e per giunta con termini dimidiati. Va osservato in proposito che i controlli preventivi di legittimità nei confronti degli Enti territoriali, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico (con sovraordinazione dello Stato rispetto alle Regioni e alle Autonomie territoriali) e pertanto lesiva dell'autonomia di detti enti, sono stati eliminati parallelamente al riconoscimento costituzionale dell'autonomia amministrativa degli stessi.

L'attuale assetto ordinamentale, pertanto, preclude la reintroduzione del controllo preventivo che la disposizione all'esame intende invece riproporre. La previsione della facoltatività del controllo ad istanza dell'Ente interessato, infatti, non rileva 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.

Inoltre, i relativi procedimenti amministrativi non ne risulterebbero semplificati, in quanto aggravati dai tempi e dagli adempimenti conseguenti, anche in sede istruttoria e/o di deferimento alla valutazione collegiale della legittimità o meno dell'atto. La scelta, quindi, dell'Amministrazione di sottoporsi a tale ulteriore aggravio troverebbe una incentivazione solo nell'esimente di responsabilità di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

L'attuazione della norma in esame determinerà poi maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto, considerato il considerevole aumento degli atti sottoponibili al controllo preventivo (già molto elevato) in termini peraltro dimezzati, dovrebbe comportare una necessaria riorganizzazione in senso ampliativo degli Uffici della Corte dei conti. Pertanto, l'articolato si presenta, sul punto, carente anche sotto il profilo della copertura finanziaria.

8.

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 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, sempre solo per i provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC 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.

La disciplina presenta diversi profili di criticità, in relazione ai quali non possono che ribadirsi le considerazioni svolte nella scorsa legislatura a proposito di analoghe previsioni contenute in una diversa proposta di legge (deliberazione n. 5/2021/CONS, cit.).

Si osserva, innanzitutto, che trattasi di fattispecie nuova configurante una funzione consultiva intestata alla 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, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

La nuova configurazione dell'attività consultiva della Corte dei conti, *prima facie* non è riconducibile alle previsioni costituzionali e troverebbe, difficile collocazione all'interno del quadro ordinamentale che, in sede centrale, ha sempre visto l'ausilio consultivo della Corte nei confronti del Governo e del Parlamento. Tale funzione non può essere collocata neanche nell'ambito dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che prevede la richiesta di forme di collaborazione alle Sezioni regionali della Corte, in quanto l'elenco dei soggetti legittimati alla richiesta di parere ivi contenuto è stato ritenuto tassativo, anche in base alla considerazione che l'elencazione in esso contemplata riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale la legge n. 131/2003 è norma di attuazione.

Con riferimento all'estensione della legittimazione alla richiesta di parere alle Amministrazioni centrali, anch'essa avente carattere di novità, va precisato che l'ausilio consultivo può essere reso su pareri relativi all'applicazioni 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.

La disposizione, inoltre, demanda l'esercizio della funzione consultiva in sede centrale non alle Sezioni riunite in sede di controllo, già assegnatarie della funzione, anche in sede nomofilattica, bensì alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, che si esprime esclusivamente sugli atti del Governo sottoposti a registrazione nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, con inevitabile confusione e/o sovrapposizione di competenze tra le stesse.

Qualora le criticità sopra evidenziate venissero superate e la disposizione mantenuta, l'ampliamento della legittimazione alla richiesta nei confronti delle Amministrazioni centrali potrebbe essere ritenuto ammissibile solo ed esclusivamente ove le richieste di parere fossero limitate a fattispecie astratte e generali concernenti questioni di contabilità pubblica e purché provenienti dai vertici delle Amministrazioni stesse, in tal modo riconducendo la nuova fattispecie nel regime generale già previsto per gli Enti locali. In tal caso la competenza alla resa del parere andrebbe ricondotta alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

Quanto all'ambito oggettivo dell'ausilio consultivo, l'articolato lo individua nelle *“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...”*

Va in proposito 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.

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, 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 rischia di estendere, potenzialmente, l’esercizio della funzione anche a vantaggio di soggetti di diritto privato.

Sul punto è stato rilevato, non soltanto dalla Corte dei conti (deliberazione n. 5/2021/CONS, cit.), come 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 (cfr. Intervento del Presidente del Consiglio Nazionale Forense, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2024 tenutasi presso la Corte dei conti).

Per quanto riguarda, infine, i pareri da rendere da parte delle Sezioni regionali di controllo, non vi è motivo di novità salvo il riferimento alla possibilità di evocazione di specifiche fattispecie. Tale aspetto non appare percorribile, tenuto conto che solo la pronuncia in punto di diritto astratto e generale appare compatibile con il divieto per un magistrato di sostituirsi all’amministrazione, fatto che accadrebbe ove la Sezione rendesse un parere su un caso di specie. Si porrebbero, in altri termini, 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.

Si richiama, poi, ancora una volta il principio di non interferenza, il cui ambito deve essere salvaguardato non solo in relazione alle altre le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ma anche nei confronti di quelle esercitate da altre magistrature e/o di 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. Evidente, poi, l'interferenza con la funzione giurisdizionale di responsabilità.

La previsione di esclusione di casi di responsabilità per colpa grave in relazione agli atti gestionali conformi ai pareri resi, quindi, dovrebbe essere eliminata o, quanto meno sostituita con il richiamo espresso alle richiamate disposizioni del Codice di giustizia contabile che, quindi, troverebbero applicazione anche per i pareri resi in sede centrale (artt. 69, 95, ult. comma, c.g.c.). Si evidenzia sul punto che la disposizione, per come attualmente proposta, contiene un esonero totale di responsabilità la cui esclusione avviene in modo automatico, limitando sostanzialmente l'attività giurisdizionale in violazione dei principi costituzionali. Inoltre, si osserva che l'art. 46 (Sviluppo della funzione consultiva) della legge n. 238/2021 già prevede un'analogia disposizione.

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 stanziare 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 stanziare 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 va 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. Infine, ulteriori profili di criticità sono legati al termine perentorio per l'emanazione del parere (trenta giorni) e agli effetti per il caso di mancata espressione del medesimo nel termine stesso. 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 appena descritti.

Parimenti, vanno ribadite anche rispetto a questa previsione le considerazioni sulla necessità di ricondurre le funzioni della Corte al loro precipuo fondamento. Singolare, al riguardo, è la limitazione dell'ammissibilità dei pareri alle sole fattispecie 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.

Da un lato, l'alternatività di funzioni differenti (controllo e consultiva), evidenzia 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.

Dall'altro, il riferimento alla notifica di un invito a dedurre mira ad escludere la possibilità, consolidata 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 quelle commistioni fra funzioni di controllo e giurisdizionali cui si è già fatto riferimento.

Infine, 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 lo sarà il dover interpretarlo *“in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione”*. Si pone in particolare la questione di una esclusione della responsabilità per colpa grave, per silenzio-assenso, in assenza di un vaglio effettivo da parte della Corte dei conti.

Sul punto si dovrebbe, dunque, in maniera più lineare rinviare a quanto già previsto dal secondo comma dell'art. 69 del Codice di giustizia contabile (*“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”*) e dall'art. 95, ultimo comma, stesso codice (*“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”).

9.

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 verificchi, 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 di 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 della piena tutela del diritto di difesa dei convenuti.

10.

Art. 4.

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

1. 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 disposizione in commento interviene sul codice di giustizia contabile, al fine, secondo la relazione illustrativa, di eliminare le conseguenze pregiudizievoli di natura economica nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a giudizio, per atti e fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali, concluso con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità.

La norma prevede l'aggiunta del comma 6-bis all'art. 31 del codice di giustizia contabile, volto a prevedere, al primo periodo, 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.

Andrebbe precisato che 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.