



CORTE DEI CONTI

PRESIDENZA

AUDIZIONE 4 FEBBRAIO 2025

PROPOSTA DI LEGGE C. 1621 FOTI, 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”

COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PRESIDENZA

AUDIZIONE 4 FEBBRAIO 2025

PROPOSTA DI LEGGE C. 1621 FOTI, 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”

SOMMARIO

EMENDAMENTO 1.55	9
EMENDAMENTO 1.56	10
EMENDAMENTO 1.57	11
EMENDAMENTO 1.58	12
EMENDAMENTO 1.59	14
EMENDAMENTO 1.60	15
EMENDAMENTO 1.61	16
EMENDAMENTO 1.62	18
EMENDAMENTO 1.63	19
EMENDAMENTO 1.64	20
EMENDAMENTO 2.07	21
EMENDAMENTO 2.17	29
EMENDAMENTO 4.08	30

AUDIZIONE 4 FEBBRAIO 2025

Ringrazio i Presidenti e i Componenti delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia per avere voluto disporre l'audizione del Presidente della Corte dei conti in merito agli emendamenti recentemente depositati dai relatori sulla PDL 1621/C, 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”*.

Richiamo, al riguardo, il contenuto della mia audizione informale effettuata l'11 luglio 2024 e della risoluzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti dell'8 maggio 2024, delle quali è stata depositata copia.

Ritengo, inoltre, utile segnalare che la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede consultiva, ha espresso il proprio parere (n.3 del 30 ottobre 2024) ai sensi dell'art. 1, R.D.L. n. 273/1939 sulla PDL in questione, rilevandone talune criticità ma nello stesso tempo formulando opportuni suggerimenti con spirito di leale collaborazione con il Parlamento con il quale, per antica tradizione, intrattiene un proficuo dialogo.

Nei suddetti documenti sono state esaminate in dettaglio le norme della PDL 1621; perciò, mi limito oggi ad esprimere soltanto sintetiche considerazioni sugli emendamenti presentati, che compendiano anche quelle espresse dal Procuratore generale, soffermandomi sugli aspetti tecnici e giuridici delle norme proposte e sulle conseguenze che da tali disposizioni ci si potrà attendere, in termini di garanzia per i cittadini per un corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

In via preliminare devo sottolineare, con riferimento all'emendamento 2.07 (recante delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino della Corte dei conti) che in una materia così complessa che tocca funzioni di rilievo costituzionale sia necessario procedere con il più ampio apporto della cultura giuridica. È quindi auspicabile prevedere che per la stesura dello schema di decreto legislativo sia istituita (presso

il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri) una commissione, composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni e rappresentanti del libero foro, in analogia a quanto avvenuto per il Codice di giustizia contabile e per il Codice dei contratti pubblici.

EMENDAMENTO 1.55

Al comma 1, lettera a), al numero 1) premettere il seguente:

01) al comma 1, dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: «*Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza*».

1.55. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.55

La modifica introdotta intende definire in via legislativa il concetto di colpa grave procedendo alla sua perimetrazione; la mia valutazione circa l'obiettivo che si intende perseguire è senz'altro positiva.

Devo, tuttavia, rilevare che il legislatore, con l'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 36 del 2023 in materia di contratti pubblici (nell'ambito del principio di fiducia) ha già definito il perimetro di rilevanza della colpa grave. Ritengo che la norma ivi contenuta e già approvata dia maggiori garanzie al presunto responsabile del danno perché di contenuto più ampio. L'emendamento oggi al nostro esame, infatti, non fa riferimento agli auto-vincoli amministrativi ma soprattutto alle regole di prudenza, diligenza e perizia (che prevalentemente caratterizzano la colpa) esigibili nei confronti dell'agente pubblico.

Riterrei dunque opportuno che l'emendamento venga riformulato negli stessi termini previsti dal codice dei contratti pubblici, anche per esigenze di certezza del diritto (vedi infra).

Ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione delle norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

EMENDAMENTO 1.56

Al comma 1, lettera a), sostituire il numero 1) con il seguente:

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 presupposti o connessi richiamati nell'atto sottoposto a controllo*»

1.56. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.56

L'emendamento riguarda l'esimente da responsabilità amministrativa nelle ipotesi in cui il fatto dannoso origini dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità.

Al riguardo, ai fini dell'esimente, non si fa più riferimento ai "*profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*", ma a tutti "*gli atti o documenti presupposti o connessi richiamati nell'atto sottoposto a controllo*".

Ho avuto modo di rilevare, in occasione di un primo esame della PDL 1621, come il mancato riferimento ai "*profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*" possa determinare effetti negativi sulla attività giurisdizionale (tecniche dilatorie con invio di atti non necessari, trasformazione del ruolo del magistrato addetto al controllo, etc).

La novità dell'emendamento, rispetto alla originaria formulazione della PDL 1621, consiste nell'aver fatto riferimento alla necessità che gli atti siano quantomeno espressamente richiamati nel preambolo del provvedimento inviato a controllo.

La delimitazione proposta è sicuramente positiva, anche se a mio avviso il riferimento andrebbe effettuato ai soli atti che costituiscono il presupposto logico e giuridico del provvedimento all'esame.

In caso contrario, l'amministrazione potrebbe indicare nelle premesse del provvedimento una pluralità di documenti ritenuti soltanto in astratto presupposti, determinando in tal modo un inammissibile incremento della burocrazia difensiva e un'eccessiva estensione dell'attività di controllo.

EMENDAMENTO 1.57

Al comma 1, lettera a), numero 3), aggiungere, in fine, le seguenti parole: *nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno*
e .1.57. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.57

L'emendamento prevede che nella quantificazione del danno debba tenersi conto dell'eventuale *concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno*.

La previsione espressa di tale circostanza è positiva e conforme ai principi formulati dalla costante giurisprudenza contabile e ai principi generali desumibili dall'art. 1227 c.c. (concorso del fatto colposo del creditore).

EMENDAMENTO 1.58

Al comma 1, lettera a), numero 4), capoverso 1-octies, sostituire le parole da: parte del danno fino alla fine del capoverso con le seguenti: *il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causata dall'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.*

1.58. I Relatori.

OSSERVAZIONI 1.58

Sono note alle Commissioni le valutazioni che la Corte dei conti ha effettuato in merito alla apposizione di un tetto al *quantum* da addebitare al responsabile del danno erariale, fondate sul fatto che il danno accertato per maggiori somme:

1. rimarrebbe comunque a carico dell'amministrazione, e quindi della collettività;
2. indebolirebbe gli effetti deterrenti della responsabilità amministrativa;
3. determinerebbe una maggiore leggerezza nell'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, a discapito del buon andamento dell'azione amministrativa.

Con l'originaria previsione era stato previsto un limite minimo (150 euro) e uno massimo (due annualità); al riguardo, la Corte aveva osservato che la previsione di minimi e massimi edittali, tipici della responsabilità sanzionatoria, avrebbe rischiato di mettere in discussione la stessa natura risarcitoria della responsabilità erariale, facendo invece prevalere la funzione sanzionatoria.

Ciò evidentemente avrebbe determinato un impatto facilmente prevedibile sulla tenuta del sistema, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea che ha escluso la violazione del principio del *ne bis in idem* per i giudizi di responsabilità amministrativa, stante la natura risarcitoria (e non sanzionatoria) dell'azione, (sentenza Grande Stevens e altri c. Italia, del 4 marzo 2014).

Con l'emendamento 1.58 viene previsto un doppio tetto, ponendosi a carico del responsabile il danno per un importo non superiore al 30% di quello accertato e comunque in misura non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita ovvero non eccedente il doppio del corrispettivo o dell'indennità percepita per il servizio reso all'amministrazione.

Sicuramente positiva è l'eliminazione del risarcimento minimo nella misura di euro 150 e l'ancoraggio proporzionale al danno, in ciò rimarcandosi la natura risarcitoria della responsabilità (30% del danno accertato).

Ritengo, tuttavia, che le misure indicate poco soddisfino gli interessi erariali. Il 30% del danno accertato mi pare alquanto modesto in presenza di un tetto; anche in relazione alla misura massima indicata esprimo perplessità perché decisamente poco soddisfattiva degli interessi erariali, soprattutto nelle ipotesi in cui i responsabili del danno non siano pubblici dipendenti ma amministratori che risponderrebbero solo nei limiti delle indennità percepite, spesso assolutamente esigue.

In ogni caso la norma appare in contraddizione rispetto al tetto indicato dalla legge (L. 24/2017, art.9) per la responsabilità dei sanitari (triplo della retribuzione), così creando, tra i dipendenti pubblici, un'ingiustificata disparità di trattamento.

Tanto premesso, richiamo quanto indicato nel parere delle SSRR, secondo cui si potrebbero raggiungere effetti di mitigazione attraverso il rafforzamento degli istituti deflattivi del contenzioso, intervenendo quindi non sulle norme sostanziali bensì sulle regole del codice della giustizia contabile.

In particolare, potrebbe introdursi lo strumento della definizione alternativa già in sede istruttoria a seguito di invito a dedurre, pur con il controllo del giudice, allo scopo di garantire al presunto responsabile di evitare lo *strepitus fori* conseguente alla citazione, 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 all'attuale disciplina del "rito abbreviato", nella direzione di rendere l'accesso all'istituto più agevole sia in primo grado che in grado di appello.

In via subordinata andrebbero riviste le misure indicate quale tetto al quantum risarcitorio.

EMENDAMENTO 1.59

Al comma 1, lettera a), numero 4), sopprimere il capoverso 1-novies.

1.59. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.59

Si sopprime la disposizione che prevede che una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche sia destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo. Parimenti si sopprime la disposizione secondo cui 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.

La soppressione è certamente apprezzabile in quanto la previsione del potere di trattenere una parte del trattamento accessorio, da destinare alla stipula delle polizze, sarebbe stata incompatibile 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).

Inoltre, l'originaria previsione era incoerente 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.

EMENDAMENTO 1.60

Al comma 1, lettera a), numero 4), dopo il capoverso 1-decies aggiungere il seguente: 1-undecies. *L'avvenuto spontaneo adempimento del pagamento di ogni importo indicato nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima.*

1.60. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.60

La norma incide sugli effetti derivanti da una disposizione innovativa già contenuta nella PDL 1621 che prevede che, con la 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; la *ratio* derivava dalla introduzione di un tetto alla responsabilità amministrativa e dalla necessità di assicurare gli effetti di deterrenza.

Esprimo perplessità in quanto l'effetto interdittivo/sospensivo derivante dalla sentenza avrebbe compensato la previsione di un tetto alla responsabilità; eliminando tale effetto con il pagamento del *quantum* reintegratorio (peraltro modesto) si indebolirebbe ulteriormente la funzione di deterrenza insita nella responsabilità amministrativa.

EMENDAMENTO 1.61

Al comma 1, lettera a), dopo il numero 5) aggiungere il seguente:

5-bis) al comma 2, dopo le parole: «fatto dannoso», sono inserite le seguenti: «*indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno*» e dopo le parole: «occultamento doloso del danno» sono inserite le seguenti: «*realizzato con una condotta attiva*».

1.61. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.61

L'emendamento in questione interviene sul regime della prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 prevede che il diritto al risarcimento del danno si prescrive, in ogni caso, in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

L'emendamento prevede che la prescrizione si compia in cinque anni, indipendentemente dal momento della conoscenza da parte dell'amministrazione ovvero da parte della Corte dei conti (*rectius*: Procura) e che l'occultamento del danno possa essere realizzato soltanto con una condotta attiva.

Tale previsione lascia perplessi alla luce del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e dei criteri di bilanciamento tra certezza del diritto e tutela degli interessi pubblici. L'introduzione di un termine così rigido potrebbe, infatti, pregiudicare l'accertamento della responsabilità in situazioni complesse, laddove la scoperta del danno avviene spesso a distanza di tempo e quindi compromettere in maniera significativa gli effetti risarcitori dell'azione di responsabilità.

Ancora più insidioso è l'aggancio dell'*exordium praescriptionis* al solo verificarsi dell'evento dannoso, a prescindere dalla conoscenza che di esso abbia l'amministrazione o il p.m. contabile, in netto contrasto con la previsione generale per cui *contra non valentem agere non currit praescriptio*, che è principio di civiltà giuridica.

In base ai principi generali desumibili dal c.c. (art. 2935), infatti, la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere; anche l'occultamento doloso è previsto dal c.c. (art. 2941), quale causa di sospensione della decorrenza del termine di prescrizione, e la giurisprudenza della Cassazione ha sempre ritenuto rilevante la condotta omissiva (e quindi non soltanto le condotte attive) quando sussiste a carico del soggetto agente un obbligo giuridico di attivarsi.

La stessa giurisprudenza penale ha sempre sostenuto che il silenzio maliziosamente tenuto (e quindi una condotta omissiva) integri l'artificio o raggirato richiesto per la sussistenza del reato di truffa in quanto il

comportamento non può ritenersi meramente passivo ma preordinato a perpetrare l'inganno.

EMENDAMENTO 1.62

Al comma 1, lettera b), numero 2), capoverso 1-ter, primo periodo, sopprimere le seguenti parole: *i termini di cui al comma 2 sono dimezzati*.

1.62. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.62

L'emendamento incide sulla disposizione che estende, 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 sui provvedimenti di aggiudicazione e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale.

L'emendamento dispone l'espunzione della originaria previsione del dimezzamento dei termini per l'esercizio del controllo, in relazione ai quali forti perplessità erano state espresse dalle SSRR e quindi la valutazione della Corte non può che essere positiva.

Ma, a mio avviso, si dovrebbe eliminare anche l'esimente da responsabilità in caso di scadenza dei termini.

Va evidenziato infatti come il 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.

In generale, nel nostro sistema giuridico non vi è 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).

Ma, soprattutto, tale previsione avrebbe come effetto singolare l'esclusione di responsabilità per atti rispetto ai quali non verrebbe in essere alcun vaglio magistratuale, sostituito dal mero decorso del tempo.

È pertanto evidente il rischio che da atti pienamente illegittimi possa derivare un grave danno per la pubblica amministrazione che rimarrebbe in tal modo priva di tutele.

EMENDAMENTO 1.63

Al comma 1, lettera b), numero 2), capoverso 1-quinquies, dopo le parole: a ogni altro soggetto aggiungere la seguente: *pubblico*.

1.63. I Relatori.

OSSERVAZIONI 1.63

L'emendamento si inserisce nel contesto delle norme che 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.

Fermo restando le plurime riserve formulate dalle SS.RR. sulla estensione dei controlli preventivi, si ritiene certamente opportuna la precisazione che i soggetti richiedenti debbano appartenere alla sfera del "pubblico".

Sarebbe stata tuttavia necessaria una maggiore specificazione sulla indicazione dei soggetti pubblici abilitati a richiedere il controllo preventivo (ricordiamo che anche il riferimento a organismi di diritto pubblico secondo la giurisprudenza europea evoca soggetti che tali non sono).

EMENDAMENTO 1.64

Al comma 1, lettera b), dopo il numero 2) aggiungere il seguente:
2-bis) al comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: *«e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della presente legge».*

1.64. I Relatori

OSSERVAZIONI 1.64

L'emendamento si inserisce nell'ordinario procedimento di controllo previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20/1994 secondo cui i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo divengono esecutivi scaduto il termine per l'esercizio dello stesso.

L'emendamento prevede che il conseguimento dell'esecutività, senza che sia stato portato a termine il procedimento di controllo, determina comunque l'esclusione di responsabilità.

Va evidenziato al riguardo quanto già osservato a proposito di altro emendamento e, cioè, che il silenzio-assenso non appare 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.

La norma 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.

Va peraltro rilevato che il silenzio assenso per il controllo preventivo (previsto anche per la funzione consultiva) potrebbe far sì che atti, di per sé illegittimi, vengano equiparati a quelli legittimi. Ciò porterebbe, inevitabilmente, a un possibile abuso delle richieste di pareri e controlli preventivi, da parte degli amministratori, non per garantire la legalità e la trasparenza, ma per creare una condizione favorevole all'esimente in caso di future responsabilità.

EMENDAMENTO 2.07

Dopo l'articolo 2, aggiungere il seguente:

Art. 2-bis.

(Delega in materia di organizzazione ed efficienza della Corte dei conti)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, in vista di un ulteriore incremento della sua efficienza.
2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) organizzare la Corte a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ordinate in collegi con provvedimenti del presidente della Corte;
 - b) rafforzare gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, nonché sull'attività delle procure presso la Corte dei conti;
 - c) organizzare la Corte a livello territoriale secondo i seguenti criteri:
 1. ogni sede territoriale si articola in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo e referenti e in una sezione giurisdizionale, ordinate in collegi con provvedimenti del presidente;
 2. i presidi territoriali della Corte sono dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo;
 3. il consiglio di presidenza della Corte applica i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro;
 - d) articolare la funzione requirente presso la Corte dei conti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e siano dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede;
 - e) disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale nei confronti delle procure territoriali, al fine di garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali. Prevedere, a tal fine, che il procuratore generale:
 1. possa accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, ai procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale;
 2. possa disporre del potere di avocazione delle istruttorie nei casi tassativamente previsti in sede di attuazione della presente delega, fra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di

violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale;

3. in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, debba sottoscrivere a pena di nullità gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari, congiuntamente al procuratore territoriale, e possa affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio di procura generale;

f) stabilire che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio da funzioni requirenti a funzioni giudicanti;

g) regolamentare le procedure di accesso alla carriera magistratuale, anche requirente, introducendo tra l'altro test-psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria;

h) regolamentare l'esercizio dell'azione disciplinare a carico dei magistrati contabili, prevedendo che essa sia ispirata a criteri di trasparenza, celerità, rispetto del contraddittorio e tipizzazione degli illeciti;

i) fermo restando quanto previsto dal comma 7, stabilire la dotazione di organico magistratuale della Corte dei conti, il numero massimo di posizioni direttive e semi-direttive, contenere il numero delle figure apicali o sub-apicali, e rafforzare, in termini di risorse umane e strumentali:

1. le funzioni consultiva e di controllo;
2. le funzioni di coordinamento della procura generale;

j) prevedere, per le nomine successive alla data di entrata in vigore della presente legge, un limite temporale massimo dei mandati di presidente della Corte dei conti e di procuratore generale;

k) ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice di giustizia contabile;

l) introdurre istituti deflattivi del contenzioso, che consentano all'incolpato di formulare richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero;

m) regolamentare i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto dei principi del contraddittorio e della parità delle parti, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi, e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti;

n) in particolare, disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevedendo che esso venga svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia ad oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico su cittadini e imprese e stabilendo un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei

provvedimenti adottati nell'esercizio di tale funzione;

- o) razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte e quelle attinenti allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali.
3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere, per i profili di competenza regionale, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che è reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei quarantacinque giorni che precedono la scadenza del termine di delega previsto dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.
4. I decreti legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino o comunque con essi incompatibili o superate e recano le opportune disposizioni di coordinamento, anche di natura transitoria, in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, introducendo le necessarie modifiche al codice di giustizia contabile.
5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura di cui al comma 3 e dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2.
6. Nelle more dell'attuazione del principio di cui al comma 2, lettera c), del presente articolo, il consiglio di presidenza della Corte dei conti assicura che la Corte e i suoi presidi territoriali siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo. A tal fine, può applicare i magistrati anche contestualmente a più di una sede, territoriale o centrale.
7. Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2.07. I Relatori.

OSSERVAZIONI 2.07

L'emendamento in questione introduce una delega al Governo per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti.

In via generale devo rilevare che le riforme organizzative non possono prescindere dal rispetto dell'autonomia e indipendenza dell'Istituto, sancite dalla Costituzione, in particolare negli articoli 100, 103, 107 e 108. Tali

principi impediscono un ridimensionamento del ruolo della Corte dei conti in quanto magistratura neutrale e indipendente, che garantisce non solo il controllo della legalità finanziaria, ma anche il rispetto dell'interesse pubblico contro qualsiasi forma di abuso e spreco delle risorse pubbliche.

Ritengo poi che la disposizione di delega oggi al nostro esame dovrebbe indicare con maggiore incisività i principi e criteri direttivi che la ispirano.

Confermo, infine, che, nelle materie più complesse, come quella oggi sottoposta al nostro esame, e che impingono su funzioni costituzionalmente garantite, sarebbe opportuno prevedere che, nel rispetto degli obiettivi, dei principi e dei criteri direttivi definiti dal Parlamento con legge delega, possa essere previsto un apporto ampio, plurale e condiviso di magistrati, esperti esterni, rappresentanti delle Istituzioni, Avvocati dello Stato e del libero foro.

A mio avviso sarebbe quindi auspicabile, come già indicato nelle premesse, che per la stesura dello schema di decreto legislativo sia istituita (presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri) una commissione, composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni e rappresentanti del libero foro, in analogia a quanto avvenuto per il codice di giustizia contabile o per il codice dei contratti pubblici.

Necessario, infine, prevedere il preventivo parere delle SS.RR. della Corte dei conti ai sensi della vigente normativa.

Sulle Sezioni centrali

Si prevede che la Corte dei conti sia organizzata, a livello centrale, in sezioni che svolgono funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali.

La formulazione della norma lascerebbe intendere che il legislatore voglia modificare l'assetto delle Sezioni centrali, creando una pluralità di sezioni "*promiscue*".

Al riguardo ritengo che sia assolutamente necessario confermare l'attuale assetto che, in sede contrale, vede la suddivisione dell'Istituto in una pluralità di sezioni, già previste da norme primarie o da atti organizzativi interni, ciascuna delle quali chiamata a svolgere - con carattere di specialità - le funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali.

Ove si intendesse addivenire a un'assegnazione promiscua delle funzioni, va osservato che le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, pur essendo affidate alla medesima magistratura vanno istituzionalmente tenute distinte, in quanto diversi sono gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati.

Le funzioni di controllo mirano a verificare la regolarità, trasparenza ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche. Esse si caratterizzano per la loro natura non coercitiva e si basano su valutazioni di legittimità e conformità agli obiettivi dell'azione amministrativa.

Le funzioni giurisdizionali, invece, sono finalizzate all'accertamento della responsabilità amministrativa e contabile e si svolgono nel rispetto del

principio del contraddittorio e delle garanzie processuali, con l'obiettivo di tutelare l'erario e assicurare il risarcimento dei danni alle finanze pubbliche.

Va messo in evidenza anche che la specializzazione delle funzioni è un elemento fondamentale per il corretto funzionamento della Corte dei conti.

La Corte costituzionale ha affermato che l'attribuzione di competenze specifiche a sezioni e magistrati diversi è una garanzia per l'efficacia del controllo e per l'imparzialità nei giudizi di responsabilità (sentenze 29/1995 - 470/1997).

Tale principio si fonda sull'idea che funzioni diverse richiedano approcci e competenze differenti, difficilmente compatibili in un unico ambito operativo.

Ovviamente la specializzazione non può riguardare soltanto le due differenti funzioni ma anche le stesse funzioni di controllo, già diversificate nello stesso testo della costituzione con riferimento a oggetto e risultati (controllo preventivo, controllo successivo sulla gestione, etc.).

Peraltro, un'irrazionale commistione di funzioni potrebbe rivelarsi lesiva del principio di terzietà del giudice (art. 111, Cost.), di quello del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, Cost.), nonché del principio di inamovibilità dei magistrati (art. 107 Cost.).

Si propone quindi di espungere dalla proposta l'inciso "*unitariamente*"; la composizione dei collegi andrebbe poi assegnata al presidente della relativa sezione (e non al presidente della Corte) fermo restando che l'assegnazione dei magistrati alle Sezioni rimane di competenza specifica del Consiglio di presidenza.

Sulla funzione delle Sezioni riunite

Si concorda sulla necessità del rafforzamento della funzione nomofilattica svolta dalle SS.RR., anche se già in atto vi sono strumenti adeguati a tal fine.

Le SS.RR. in sede giurisdizionale sono disciplinate dal codice di giustizia contabile e le sue pronunce vincolano i giudici di merito.

Le SS.RR. in sede di controllo emettono deliberazioni di orientamento generale per il controllo; tale attribuzione è esercitata unitamente alla Sezione delle autonomie (espressione delle sezioni regionali di controllo) che ai sensi del D.L. 174/2012 emana delibere di orientamento cui le sezioni del controllo si uniformano, salva la possibilità, per il presidente, di rimettere la questione alle SS.RR. stesse (DL 78/2009).

Si osserva, tuttavia, che, in nessun caso, le SS.RR. potrebbero esercitare una funzione nomofilattica nei confronti di una parte del processo (il PG); al riguardo basterebbe prevedere che il PG eserciti la sua funzione di coordinamento, tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle SS.RR.

Sulle Sezioni territoriali

Si prende atto del mantenimento delle articolazioni territoriali delle Sezioni

della Corte dei conti e del riconoscimento della compresenza di sezioni separate per il controllo/referto/consultiva rispetto alle Sezioni giurisdizionali.

Andrebbe tuttavia sostituito il termine “*territoriale*” con “*regionale*” per sgomberare il campo da ogni equivoco.

Sulla funzione requirente

Viene prevista una più incisiva articolazione delle funzioni di coordinamento da parte del PG nei confronti delle Procure territoriali (meglio definibili come regionali).

Al riguardo osservo che la funzione di coordinamento è stata intestata dalla legge 20/1994 al PG nei confronti dei procuratori regionali e a questi nei confronti dei magistrati addetti alla procura.

Il coordinamento, come è noto, presuppone in diritto amministrativo una equiordinazione tra autorità coordinante e autorità coordinate, con l’attribuzione alla prima della facoltà di comporre in via preventiva vari interessi, vincolando le parti del coordinamento a comportamenti conseguenti.

Occorre quindi riconoscere in capo al PG una più incisiva funzione di coordinamento, pur tutelando l’autonomia del magistrato requirente, garantita dall’art. 108 della Costituzione; si devono al riguardo prevedere adeguati strumenti nel caso in cui l’attività requirente contravvenga in modo evidente e oggettivo a linee di indirizzo di carattere generale.

Tanto premesso, valuto positivamente la possibilità che la Procura generale, nel rispetto della nomofilachia, formuli indirizzi di coordinamento vincolanti al fine di garantire l’esercizio uniforme della funzione requirente da parte delle Procura regionali.

Va esclusa tuttavia la sottoscrizione di atti introduttivi del giudizio da parte del PG; potrebbe solo ammettersi, comunque previo accordo con il Procuratore regionale, per determinate istruttorie caratterizzate da profili di rilevanza istituzionale o particolare complessità, da declinare in sede di decreto legislativo delegato, la sottoposizione al visto conoscitivo di coordinamento del PG degli atti introduttivi del giudizio. Analogamente, la previsione di un affiancamento di magistrati della PG a quelli delle PR, sul modello di quanto previsto per la Direzione Nazionale Antimafia, potrebbe avere luogo soltanto in casi eccezionali e comunque se concordato tra i titolari degli uffici requirenti.

Sarebbe opportuno che fosse il Consiglio di presidenza a determinare, in base al numero delle amministrazioni insistenti sulla Regione (o Provincia autonoma), e quindi ai carichi di lavoro, quali Procure regionali debbano essere rette da un Presidente di sezione. Analogamente dovrebbe essere l’Organo di autogoverno a determinare il numero dei Procuratori generali aggiunti che dovranno affiancare il Procuratore generale nella rafforzata

azione di coordinamento.

Il potere di avocazione dovrebbe essere consentito in ipotesi di inerzia, al pari di quanto avviene per la magistratura ordinaria, in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della delega.

Sul controllo concomitante

La disposizione sottrae la programmazione del controllo al competente Ufficio: si osserva al riguardo che la programmazione delle attività di controllo concomitante, che costituisce una *species* del controllo sulla gestione, se sottratta all'iniziativa dell'organo di controllo, arrecherebbe un *vulnus* alla sua indipendenza, garantita dall'articolo 100 della Costituzione, strumentale all'esercizio delle funzioni che devono essere svolte senza interferenze esterne (Corte costituzionale, sent. n. 29/1995).

Peraltro, una simile previsione porrebbe la Corte dei conti non in linea con gli standard minimi che accomunano nell'ambito INTOSAI le Istituzioni superiori di controllo; quanto al regime di pubblicità sembra non realizzabile la previsione contenuta nella proposta, posto che gli atti adottati in sede di controllo vengono inviati, oltre che alle amministrazioni interessate, anche al Parlamento, ai sensi dell'art.100 della Costituzione. Non sussiste peraltro alcuna ragione per sottrarre tali documenti al controllo pubblico, tantomeno in settori – quali quelli degli appalti di lavori – in cui la trasparenza andrebbe garantita e addirittura rafforzata, in relazione alle esigenze più volte rappresentate anche in sede di anticorruzione.

Si propone quindi di inserire l'inciso "*anche*" prima di "*su richiesta (...)*"

Sui giudizi ad istanza di parte

Concordo sulla necessità di ampliare la tipologia (esecuzione dei contratti, ad esempio)

Su istituti deflattivi del contenzioso

Concordo, purché sostitutivi del tetto – altrimenti non avrebbero ragione d'essere.

Sul procedimento di controllo

Valuto positivamente che per l'esercizio delle funzioni di controllo vengano introdotte norme procedurali ispirate al rispetto dei principi della pubblicità e del contraddittorio e che siano regolati i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi.

Va comunque eliminata l'espressione "*parità delle parti*", non essendovi parti nei procedimenti di controllo.

Sulle norme di carriera

In merito alla introduzione dei quiz psico-attitudinali, rilevo che la Corte dei

conti, al pari del Consiglio di Stato, costituisce una magistratura superiore, a cui accedono magistrati di altre giurisdizioni o funzionari pubblici le cui capacità psicoattitudinali dovrebbero essere già state sperimentate nel corso dell'attività svolta in altre carriere anche magistratuali.

Sulla regolamentazione dell'azione disciplinare, positiva valutazione in quanto le norme di riferimento sono state abrogate. Si suggerisce di inserire, tra i criteri ai quali ispirare la delega, anche quelli di disciplina del procedimento e delle relative sanzioni.

Sul divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, la valutazione è positiva purché ciò non determini una separazione delle carriere. In ogni caso si rileva che i regolamenti adottati dal Consiglio di presidenza già garantiscono filtri significativi nel passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti.

La norma proposta peraltro autorizza ad affermare che il magistrato già assegnato alla Procura possa eventualmente passare al controllo e dopo un certo periodo (due-tre anni) possa transitare in giurisdizione se lo ritiene opportuno.

Sulla durata in carica del Presidente della Corte e del Procuratore generale va rilevato che il criterio di temporaneità delle funzioni direttive (previsto anche in Corte dei conti per tutte le funzioni direttive) non è previsto - in nessuna altra magistratura superiore - per le funzioni apicali.

Sulla rimodulazione delle piante organiche e sul numero delle posizioni direttive va rilevato che sarebbe opportuno rimettere all'attività di regolamentazione dell'Organo di autogoverno ogni determinazione sul punto, fermo restando gli attuali organici magistratuali.

EMENDAMENTO 2.17

Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: anche su fattispecie concrete con le seguenti: *anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*.

2.17. I Relatori.

OSSERVAZIONI 2.17

L'emendamento si inserisce nella proposta che prevede un'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica 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.

Al riguardo le SS.RR. hanno rilevato che 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 è preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza e imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale.

La previsione secondo cui l'espressione "*anche su fattispecie concrete*" va sostituita con "*anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*" va certamente apprezzata.

Per una maggiore eleganza espositiva sarebbe meglio tuttavia la seguente proposizione: "*anche su disposizioni di legge applicabili a fattispecie concrete*", come suggerito dalle stesse SS.RR.

EMENDAMENTO 4.08

Dopo l'articolo 4, aggiungere il seguente:

Art. 4-bis

(Modifiche alla legge 3 aprile 1979, n. 103)

1. All'articolo 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103, dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente:

«La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, i cui principi, ivi compresi i limiti dettati dall'articolo 8, comma 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20»

4.08. I Relatori

OSSERVAZIONI 4.08

La disposizione riguarda la responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, prevedendosi l'applicazione, nei confronti degli stessi, della legge 13 aprile 1988 n. 117, riguardante il risarcimento dei danni cagionati a terzi nell'esercizio della funzione giudiziaria.

Con riferimento alle azioni di responsabilità amministrativa, va rilevato che l'art. 8 della legge 117 riguarda l'azione di rivalsa esercitata, dinnanzi al giudice ordinario, dal presidente del CDM a seguito di condanna dell'amministrazione per fatto del proprio dipendente.

È improprio quindi il riferimento alla responsabilità amministrativa, disciplinata da altre disposizioni.

Se il riferimento riguarda soltanto la misura del risarcimento occorre valutare la compatibilità di tale misura con il tetto che si intende prevedere in via generale per tutti i pubblici dipendenti.

CORTE DEI CONTI

