**AUDIZIONE del giorno 4 febbraio 2025**

**presso le Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati, della 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 grave; per danno erariale"**

**1.55**

In relazione alla definizione normativa di colpa grave può osservarsi che elementi significativi per puntualizzare tale concetto potrebbero essere mutuati dall’art. 2 comma 3 del d.lgs n. 36/2023 recante il “Codice dei contratti pubblici”, in particolare laddove fa riferimento alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l’omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive, oltre che agli autovincoli amministrativi.

**1.56**

L’emendamento attribuisce rilievo, ai fini dell’esclusione della responsabilità, a fatti dannosi non solo derivanti da atti vistati ma anche da atti o documenti presupposti o connessi richiamati nell’atto sottoposto a controllo, ma che non sono in realtà oggetto di controllo. In questo modo si attuerebbe un esonero da responsabilità sulla base di una *fictio .* Infatti in sede di controllo preventivo di legittimità tali diversi atti non sono oggetto di sindacato.

**1.58**

Preliminarmente va osservato che l’emendamento, nell’introdurre una limitazione alla risarcibilità del danno erariale, dovrebbe recare un’integrazione al testo, al fine di armonizzarlo ed evitare un conflitto con la disciplina sovranazionale eurounitaria, in particolare prevedendo la risarcibilità integrale del danno qualora si tratti di recuperare risorse dell’Unione Europea.

Va rammentato che l’art. 3 del 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, individua tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto «la limitazione della disponibilità e dell’efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive» che può assumere rilievo anche nella tutela degli interessi finanziari dell’Unione. Inoltre, nella disciplina di cui al Regolamento UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 è previsto dall’art. 8 che il dispositivo deve essere “attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092”,

Inoltre all’art. 22 è previsto che gli Stati membri debbano procedere, anche con azioni legali, per recuperare in via integrale i fondi, a tutela degli interessi finanziari dell’Unione, in tutti i casi di erroneo versamento, utilizzo non corretto, frode, corruzione, conflitto di interessi, analogamente a quanto contenuto nel Considerando n. 54, che dispone in tale senso oltre a richiedere un sistema di controllo interno efficace ed efficiente.

In relazione all’introduzione di un duplice limite al risarcimento del danno in ambito nazionale, per le ipotesi di colpa grave senza illecito arricchimento, ed in particolare in ordine alla previsione del limite generalizzato del 30% del pregiudizio accertato, oltre a quello del doppio dello stipendio annuo o dell’indennità percepita, si osserva che questa previsione può determinare una sterilizzazione della funzione deterrente della responsabilità amministrativa (riconosciuta anche di recente dalla Corte Costituzionale, cfr. sent. 132/2024 nonchè *ex multis* sent. n. 371/1998) conducendo i responsabili per colpa grave a dover pagare un importo che può apparire del tutto irrisorio rispetto al danno totale, determinando quindi contestualmente un sacrificio rilevantissimo per l’erario e nei confronti dell’amministrazione danneggiata.

Nel bilanciamento di quanta parte del danno debba porsi a carico del danneggiante e quanta parte restare in capo all’amministrazione danneggiata, la soluzione prospettata andrebbe a far gravare sulla sola amministrazione la pressoché integrale entità del danno prodotto dal funzionario inadempiente ad obblighi di servizio, incrinando il principio di responsabilità, previsto dall’art. 28 Cost.

Va infatti considerato che la condotta dannosa per colpa grave determina una responsabilità parziaria (per cui ciascuno risponde solo di una quota del danno cagionato, a differenza di quanto previsto nel codice civile) sicché nel caso frequente in cui più agenti pubblici concorrano a determinare un danno (ad esempio in caso di decisioni collegiali o di intervento di più soggetti al fine di assumere un provvedimento) rispondono solo di una parte del nocumento prodotto.

A titolo esemplificativo quanto sopra detto comporta che rispetto ad un danno totale ipotetico di € 100.000, ove fosse ripartito in parti uguali -ad esempio tra tre corresponsabili - ciascuno di essi dovrebbe rispondere di un importo teorico di 33.333, su cui andrebbe calcolato il limite del 30% proposto nell’emendamento, con l’effetto di determinare un danno massimo, a carico di ciascuno, dell’ordine di 10.000. Si aggiunga ancora che nelle ipotesi di colpa grave è applicabile il cosiddetto rito abbreviato (di cui all’art. 130 del Codice della giustizia contabile), che consente di definire il giudizio pagando una somma massima del 50%, che nella prassi giudiziaria peraltro conduce il convenuto responsabile ad ottenere effettivamente la definizione del giudizio con il pagamento di una somma ammontante a non più di circa un terzo/ il 30% della somma contestata. Nell’esempio prospettato ciascun corresponsabile andrebbe a risarcire una somma di circa € 3.000/3.300, rispetto ad un danno totale di € 100.000

Va notato che anche gli ipotizzati istituti deflattivi del contenzioso di cui alla lettera l) dell’art. 2 bis comma 2 (contenuto nell’emendamento 2.07) porterebbero del tutto verosimilmente a simili abbattimenti di danno sin dalla fase preprocessuale.

Va inoltre considerato che un numero consistente di giudizi di responsabilità afferisce a danni di importi non eccessivi rispetto ai quali l’introduzione (oltre al limite del doppio dello stipendio annuo) anche del prospettato limite del 30% determinerebbe il rischio di disperdere grandemente l’effetto di deterrenza della responsabilità amministrativa e rendere la somma pagata, in concreto, del tutto irrisoria rispetto al danno. Si determinerebbe, per l’effetto, anche una ripartizione del rischio di danno che potrebbe configurarsi del tutto iniqua, in contrasto altresì con l’indicazione fornita recentemente dalla Corte Costituzionale (sent. n. 132/2024), poiché lo stesso finirebbe, in concreto, per essere posto quasi del tutto a carico della pubblica amministrazione.

Vanno inoltre ribadite le criticità già formulate, recentemente, anche dal Presidente della Corte dei conti circa il rischio di alterazione della natura risarcitoria della responsabilità amministrativa in virtù dell’introduzione di un “tetto” al risarcimento, analogo ad una sorta di massimo di pena edittale, con avvicinamento ad una responsabilità sanzionatoria in particolare alla luce della interpretazione sostanziale di matrice europea (Corte Europea dei diritti dell’uomo, 4 marzo 2014 Grande Stevens e altri contro Italia, Ric. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10; cfr. le successive Corte EDU Nykanen c. Finlandia del 20 maggio 2014; Lucky c. Svezia del 27 novembre 2014 e Kiivari c. Finlandia del 10 febbraio 2015).

Si consideri, ancora, che ove le Commissioni si orientassero verso l’introduzione di un limite al risarcimento del danno, anche al fine di rendere la disciplina in questione omogenea a ~~a~~ quella già vigente per il personale medico e sanitario, potrebbe essere previsto un limite unico per tutte le categorie di dipendenti, quale quello fissato nella misura del triplo della retribuzione annua, così come indicato nell’art. 9 della l. n. 24/2017 (cosiddetta legge Gelli/Bianco).

Va altresi considerato che, al di fuori dei meccanismi processuali quali il rito abbreviato (o altri strumenti deflattivi ipotizzati dalla citata lettera l. di cui all’emendamento 2.07), rimarrebbe la possibilità di esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile (rimarcato anche nella sentenza n. 132/2024) che conduce ad una mitigazione dell’ammontare del danno oggetto di condanna a carico del responsabile.

Va ulteriormente preso in considerazione che il tetto del 30%, coniugato con altri meccanismi come sopra illustrati, conducendo ad una riduzione dell’entità del danno ad una somma fortemente contenuta e ridimensionata finirebbe per sterilizzare di fatto anche una innovativa misura contenuta nella p.d.l. Foti, ovvero la possibilità di condannare il dirigente o il funzionario responsabile alla sospensione dalla gestione di risorse pubbliche da 6 mesi a tre anni (cfr. comma 1 *decies* previsto all’art. 1 numero 4) del p.d.l.).

Infatti, di fronte a una condanna al pagamento di un somma alquanto esigua (si pensi a qualche migliaia di euro come nell’esempio sopra esposto) il dirigente condannato evidentemente effettuerebbe l’immediato pagamento della somma al fine determinare l’immediata cessazione dell’effetto “punitivo” della privazione della sospensione della gestione delle risorse pubbliche, come previsto dall’emendamento 1.60 (introduttivo del *1 undecies*) secondo cui: “*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*”:

Infine, va segnalato che si configura del tutto positiva ed in linea con la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa l’eliminazione dell’entità minima della condanna di euro 150 (di ammontare pressochè simbolico) che è invece propria di una responsabilità squisitamente sanzionatoria, del tutto distinta, per natura e disciplina, dalla responsabilità amministrativa per danno erariale, come più volte messo in evidenza anche dalla Corte costituzionale.

**1.61**

La previsione dell’emendamento secondo cui l’occultamento doloso del danno potrebbe avvenire solo per effetto di una “*condotta attiva*” impedirebbe di tenere conto di tutti i casi nei quali l’agente pubblico ha uno specifico obbligo di dichiarazione, segnalazione o richiesta di autorizzazione o comunque di compimento di un atto dovuto; omissione idonea ad impedire in concreto all’amministrazione di poter venire a conoscenza del danno e quindi di attivarsi.

Va rammentato che, di recente, la Corte costituzionale (sentenza n. 115/2024), nel pronunciarsi sulla norma sulla decorrenza della prescrizione dell’azione di responsabilità nei confronti dei revisori legali dei conti e delle società di revisione (art. 15 d.lgs n. 39/2010), fissata alla data della relazione di revisione al bilancio societario, ha ritenuto la norma non viziata, alla luce del quadro complessivo, valorizzando peraltro il fatto che il punto di equilibrio fosse garantito anche dalla previsione dell’art. 2941, primo comma, numero 8), cod. civ., che stabilisce che «*la prescrizione rimane sospesa […] tra il debitore che ha dolosamente occultato l’esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia stato scoperto*», evidenziando in particolare il fatto che l’omessa segnalazione gravante sul revisore (di non veridicità e correttezza del bilancio e del risultato economico della società) fosse equivalente alla condotta attiva diretta a celare dolosamente il debito, dando quindi pieno rilievo all’omissione.

Del resto, anche in sede penale si ritiene che le condotte ingannatorie e di occultamento possano essere integrate mediante omissioni; così per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione penale anche il silenzio serbato su circostanze rilevanti integra il delitto di truffa (Cass. Sez. II, Sentenza n. 28703 del 19/03/2013 dep. 04/07/2013; Cass.sez. II, 06/10/2015, (ud. 06/10/2015, dep. 30/11/2015), n. 47247)

La previsione dell’emendamento, che tra l’altro colloca l’esordio della prescrizione al fatto dannoso, indipendentemente dalla conoscenza del danno da parte della pubblica amministrazione e della magistratura contabile, escludendo ogni rilevanza delle omissioni ai fini di ritenere integrato l’occultamento, rischia pertanto di porre una disciplina non idonea a collocarsi entro un punto di equilibrio ragionevole richiesto dalla Corte Costituzionale – a tutela del patrimonio pubblico – ed esporsi pertanto a dubbi di legittimità costituzionale, in relazione a vari canoni costituzionali.

**2.07**

Trattasi di emendamento che intende conferire una delega al Governo per una riorganizzazione ed un riordino delle funzioni della Corte dei conti in chiave di efficienza.

Quanto alla lettera a), circa l’ipotesi di creare Sezioni centrali volte a svolgere unitariamente tutte le funzioni intestate alla Corte, va rilevato che la stessa appare una misura che rischia di far venire meno un’organizzazione delle sezioni centrali collaudata che vede in particolare nell’ambito delle funzioni di controllo, referto e consultive strutture che esercitano efficacemente le predette attività, con magistrati che hanno acquisito una notevole esperienza specialistica (l’organizzazione delle varie sezioni centrali di controllo, oltre che regionali, risale all’assetto di cui alla deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite).

Tra l’altro, la creazione di sezioni che esercitino unitariamente anche funzioni giurisdizionali reca un *vulnus* al principio di necessaria specialità dell’ambito di cognizione, in particolare di secondo grado, e risulta di difficile attuazionerispetto all’esercizio della funzione di giudice di appello, anche in ragione della professionalità specifica richiesta per lo svolgimento di tali funzioni. Parimenti, pari difficoltà attuative sorgono in considerazione del fatto che per l’esercizio di talune funzioni di controllo (quali quelle di controllo preventivo centrale, ovvero quelle dirette a provvedimenti o attività secretate) è richiesta una pregressa esperienza specifica.

Si aggiunga che la concentrazione di magistrati in uniche sezioni, svolgenti tutte le funzioni, rischia di alimentare molteplici situazioni di incompatibilità.

c) organizzazione della Corte a livello territoriale:

nella chiave dell’efficienza dell’attività della Corte dei conti, indicata nell’emendamento, appare fondamentale che siano conservate le strutture di tutti gli uffici **a livello regionale**, che da oltre 30 anni (per effetto della riforma di cui alla legge n. 19/1994) sono presenti in tutto il territorio nazionale, in una dimensione di vicinanza ai cittadini ed alle amministrazioni pubbliche. Si tenga poi conto che le strutture della Corte dei conti delle regioni a statuto speciale, sono garantite dalla normativa speciale dettate per le stesse approvate con un iter legislativo non ordinario. L’eventuale unificazione delle sezioni a livello territoriale su base non regionale porrebbe inoltre problemi di incompatibilità in modo ancora più marcatamente evidente con le disposizioni speciali previste ad esempio per la regione Sicilia che oltre a prevedere una sezione di controllo, una sezione giurisdizionale regionale di primo grado con la relativa procura, prevede altresì una sezione giurisdizionale d’appello presso cui opera un ufficio di procura (cfr. d.lgs. n. 655/1948 e s.m.i.). Parimenti per il territorio del Trentino Alto Adige ove è previsto dalla normativa speciale (integrata anche recentemente cfr. d.lgs. 107/2022), attuativa dello statuto speciale, che gli uffici della Corte siano articolati a livello provinciale in ciascuna delle province autonome.

Si tenga altresì conto che la Corte dei conti è presente con strutture locali, a livello regionale, ininterrottamente a partire dal 1945 (d.lgs. n. 355/1945) allorquando è stata istituito un ufficio di controllo regionale, con compiti di riscontro preventivo e successivo sulle spese e di controllo preventivo degli atti, strutturato presso ogni Provveditorato regionale alle opere pubbliche, con stabile presenza di magistrati e personale amministrativo di supporto, a conferma della necessità di una presenza organizzata a livello regionale.

Sarebbe pertanto opportuno che l’emendamento sancisse l’organizzazione della Corte a livello “regionale”, il che escluderebbe la necessità di risorse aggiuntive correlate alla modifica delle sedi, con puntuale rispetto dell’invarianza della spesa, come sancito dal comma 7 dell’articolo 2 bis, previsto dall’emendamento 2.07.

e) quanto alle previsioni circa l’indirizzo ed il coordinamento del Procuratore Generale (P.G.) sulle procure operanti a livello territoriale si osserva quanto segue.

Va rilevato che il criterio di cui al numero 2) prevede, in termini del tutto ampi, il potere di avocazione, indicando non solo i casi di inerzia del P.M. di primo grado, che è la tradizionale ipotesi di utilizzo dell’istituto secondo le norme del c.p.p., ma anche in termini generali e non circostanziati, i casi di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento del P.G. Sotto quest’ultimo profilo i criteri così genericamente declinati non sembrano sufficientemente puntuali.

Il numero 3) prevede invece un peculiare e distonico potere di controllo del P.G. sulle istruttorie ritenute (non è chiaro in base a quale criterio) di particolare rilevanza o complessità ovvero ancora connotate da novità delle questioni. Tale prerogativa introdurrebbe un pesante aggravamento delle attività di indagine e di iniziativa prevedendo un peculiare potere di firma (congiunta) del Procuratore Generale di tutti gli atti dalla fase preprocessuale (con l’emissione dell’invito a dedurre), nonché un potere di affiancamento del P.M. territoriale con uno o più P.M. della Procura Generale.

Tale misura appare istituire una forma di controllo preventivo del P.G. in grado di compromettere le prerogative costituzionalmente garantite nei confronti dei P.M. operanti in primo grado e ciò appare collidere con il principio costituzionale di cui all’art. 108 Cost., che garantisce l’indipendenza del P.M. anche internamente alla struttura magistratuale.

La misura proposta al citato numero 3) determina un dispiegamento doppio di energie (in contrasto con il principio di efficienza ed economica distribuzione del lavoro internamente agli uffici di Procura) poiché del fascicolo dovrebbe continuare ad occuparsi altresì il P.M. territoriale titolare del fascicolo (che non è spogliato del fascicolo non essendo oggetto di avocazione) ma anche un vice procuratore generale dell’ufficio centrale di P.G., nonché il Procuratore Generale in persona che dovrebbe sottoscrivere altresì gli atti, a pena di nullità. Ciò determinerebbe, altresì, una deviazione vistosa dal principio per cui in primo grado la competenza spetta alla procura territoriale, risultando l’intervento del P.G. eccezionale in coerenza con il principio di indipendenza interna del P.M.

Tale misura appare – come sopra illustrato - notevolmente dispendiosa e la finalità che si propone (il corretto esercizio della funzione del P.M.) potrebbe essere garantita attraverso l’approvazione di disposizioni di indirizzo e coordinamento, onde orientare preventivamente l’attività dei P.M. territoriali. Ciò garantirebbe, altresì, un esercizio uniforme della funzione requirente, come del resto previsto alla lettera e). L’obiettivo di coordinamento e indirizzo, da parte della Procura Generale, sotteso alla proposta di emendamento viene assicurata, ordinariamente, attraverso il potere di avocazione da parte del Procuratore Generale, esercitabile in ogni fase dell’iter procedimentale.

Si noti che qualora si intendesse comunque rafforzare il controllo sulle attività dei P.M. di primo grado prima di giungere all’esercizio dell’azione di responsabilità, un efficace strumento potrebbe essere rappresentato dall’introduzione di un controllo giudiziale preventivo, da attribuire ad una sorta di G.I.P o G.U.P. contabile che potrebbe essere chiamato ad autorizzare il P.M. a citare il presunto responsabile davanti al collegio della Sezione giurisdizionale. In questo caso tale giudice avrebbe il compito di svolgere una funzione di filtro, effettuando un controllo giudiziale, di natura sommaria e preventiva, che garantirebbe il principio di terzietà, ai sensi dell’art. 111 Cost..

Attraverso un’articolata previsione sul potere di indirizzo e coordinamento del P.G. e del potere di avocazione potrebbe quindi essere eliminata la previsione di cui al numero 3) della citata lettera e).

Lettera f) divieto di passaggio da funzioni requirenti a giudicanti;

Nella struttura organizzativa della magistratura contabile accanto alle funzioni requirenti e giudicanti esiste la rilevantissima funzione di controllo e referto che rappresenta un *unicum* nell’ambito del panorama delle magistrature, che connota in modo peculiare la Corte dei conti.

Il suddetto divieto di cui alla lettera f), ove interpretato nella chiave prospettata dal Presidente Guido Carlino nel suo intervento, ovvero nel senso di consentire comunque ai magistrati requirenti di poter accedere all’esercizio delle funzioni di controllo e referto, apparirebbe funzionale a consentire di poter esercitare una funzione fondamentale connotante in modo peculiare l’attività del magistrato contabile ed assai differente dalle funzioni giurisdizionali oltre che requirenti. Tale soluzione garantirebbe al magistrato contabile con funzione requirenti di esercitare una diversa funzione che consente di acquisire o rafforzare una esperienza professionale peculiare, idonea a far comprendere sotto diverso angolo visuale l’amministrazione attiva al fine di un migliore esercizio di tutte le funzioni della magistratura contabile, all’esito di un percorso di arricchimento professionale.

Lettera n) in ordine alla previsione del controllo concomitante, attivabile solamente più a richiesta delle Camere o delle amministrazioni interessate. Va rilevato al riguardo che nell’esperienza concreta dei primi tre anni di attività del Collegio dedicato a tale tipo di controllo non si è mai verificato alcun caso di istanze di attivazione del controllo concomitante su piani, programmi o progetti ad iniziativa parlamentare o dell’esecutivo. La previsione rischia, quindi, sostanzialmente, di porre nel nulla tale forma di controllo previsto dal legislatore in particolare dall’art. 22 d.l. n. 76/2020 e s.m.i. in chiave acceleratoria degli interventi pubblici. Onde non far venire meno tale possibilità sarebbe sufficiente introdurre “anche” prima del riferimento a “su richiesta”, prevedendo che: “ … esso venga svolto *anche* su richiesta delle Camere, del Governo o dell’amministrazione pubblica interessata …” assicurando così il permanere di una funzione di controllo collaborativa in chiave acceleratoria, presente anche in numerosi altri paesi e valutata favorevolmente nell’ambito dell’INTOSAI.

**Cons. Adriano Gribaudo**