

Corte dei conti
Procura Generale

Camera dei Deputati – Audizione – 11 luglio 2024

“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).

In questa sede voglio innanzitutto ribadire la piena condivisione delle considerazioni espresse dal Presidente della Corte dei conti nell’audizione dello scorso luglio; ciò mi consente di non ripetere quanto affermato in ordine alla necessità che la proposta di riforma dell’Istituto debba comunque tenere in debita considerazione gli obblighi che ci derivano dall’appartenenza all’Unione Europea ed, in particolare, le prescrizioni del Trattato (art. 325 TFUE) che impongono la tutela del bilancio unionale anche attraverso la verifica del corretto utilizzo delle risorse economiche nazionali.

In questo contesto sottolineo che il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, interprete dello spirito di leale collaborazione con le Istituzioni titolari della rappresentanza politica, e con il Parlamento in particolare, che ha sempre contraddistinto l’attività dell’Istituto, auspica di mantenere vivo il proficuo dialogo e di poter fornire il proprio contributo tecnico per concorrere alla realizzazione degli obiettivi sottesi alla proposta di legge in esame.

Per questa ragione è stata approvata all’unanimità, nell’adunanza del 7/8 maggio 2024, una risoluzione, sulla proposta di legge in questione, esprimendo la disponibilità a contribuire fattivamente alla migliore definizione delle funzioni dell’Istituto indicando anche precise linee di intervento. Nello specifico il percorso di condivisione potrebbe ripercorrere quanto, a suo tempo avvenuto per la redazione del Codice di giustizia contabile ed attraverso il previo parere delle Sezioni riunite (art. 1, R.D.L. n. 273/1939).

Fatta questa premessa, corre l'obbligo di sottolineare che, l'assai apprezzato, invito ad integrare quanto espresso nell'audizione dello scorso 11 luglio consente di contestualizzare le considerazioni, allora espresse, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024 che, scrutinando la legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.l. 76/20 - con cui è stato introdotto il cd "scudo erariale" - ha inteso esprimersi sul generale tema della c.d. "burocrazia difensiva".

La Suprema Corte con il condivisibile obiettivo di dare piena attuazione dell'art. 97 della Costituzione intento, questo, che si ritrova anche nella relazione illustrativa della proposta di legge in esame, che incide sulla legge n. 20 del 1994, ha sottolineato la necessità di ricercare *"nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo all'azione"*.

In questo quadro si inserisce il ruolo svolto dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, con finalità risarcitorie, e la particolare attenzione che è sempre stata posta 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.

D'altro canto, è questa la sede per precisare come dal punto di vista numerico, esiste un'ampia divaricazione tra i procedimenti aperti e quelli nei quali il Procuratore regionale decide di procedere con la citazione in giudizio. A titolo esemplificativo, nell'anno 2023 le Procura regionali hanno emesso n. 1061 atti di citazione in giudizio a fronte di n. 22.547 procedimenti aperti in corso d'anno. Il "filtro" esercitato dai magistrati requirenti evidenzia un rapporto di uno a venti tra i giudizi instaurati e le istruttorie avviate nel medesimo anno, a dimostrazione dell'elevato grado di selettività che connota l'attività requirente.

Va del pari evidenziato che un vaglio parimenti attento è condotto dal pubblico ministero, all'esito delle deduzioni formulate in risposta all'invito a dedurre, e poi in seguito all'eventuale citazione a giudizio, dai collegi giudicanti, di primo e secondo grado, dinanzi ai quali i convenuti possono esercitare le più ampie facoltà difensive. Sempre guardando alle risultanze del 2023 si può ancora rilevare come, su circa 2000 pronunce di merito emesse dalle Sezioni giurisdizionali regionali, quasi una su tre abbia respinto la domanda risarcitoria (n. 604 sentenze di rigetto e n. 1.352 sentenze di condanna). In tali casi,

peraltro, il giudice dispone altresì la liquidazione delle spese di difesa in favore dei convenuti ritenuti esenti da responsabilità. Ed ancora si deve ricordare che anche nel caso di pronuncia di condanna, le Sezioni giurisdizionali tendono a fare frequente applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Questi elementi confermano che il sistema, sostanziale e processuale, della responsabilità amministrativa contiene in sé gli "anticorpi" necessari per evitare che, da strumento di garanzia per l'integrità delle risorse pubbliche, si trasformi in una "ingiusta spada di Damocle" per gli amministratori e i dipendenti pubblici.

Quanto detto – senza sottovalutare l'impatto delle citazioni a giudizio sulla vita professionale e relazionale del destinatario dell'atto, e senza dimenticare errori anche gravi che ci sono stati nell'attività requirente - mi induce a ritenere che il fenomeno della "burocrazia difensiva" sia riconducibile ad una pluralità di fattori quali, ad esempio, una eccessiva produzione normativa e un processo di formazione della dirigenza che va certamente potenziato ed affinato.

Non si possono infatti dimenticare le modalità con cui la Corte dei conti, nel suo complesso, esercita le proprie funzioni che costituiscono un punto di riferimento per gli amministratori e i dipendenti pubblici, a garanzia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, nell'interesse dello Stato e dei suoi cittadini.

Peraltro, anche queste considerazioni di carattere generale devono essere scrutinate alla luce della citata sentenza della Corte Costituzionale per cui, nel rimarcare nuovamente lo spirito di collaborazione, formalizzato nella risoluzione adottata dal Consiglio di Presidenza, vale indicare, nello specifico, alcune proposte emendative e di integrazione della proposta di legge AC 1621, coerenti con l'assetto istituzionale della Corte dei conti ed in linea con le indicazioni contenute nella sentenza 132.

Nell'ambito delle funzioni giurisdizionali, in primo luogo, deve indicarsi la necessità di parametrare il concetto della colpa grave con le stesse modalità adottate dal codice degli appalti, ciò allo scopo di fornire all'interprete elementi di maggiore coerenza per definire gli atti e i comportamenti degli agenti pubblici in un quadro di coerenza istituzionale.

In secondo luogo, è sicuramente opportuno e necessario individuare spazi e modalità di applicazione semplificati di istituti già codificati dal codice di giustizia contabile. Mi riferisco nello specifico alle possibilità di esercizio del "potere riduttivo" e del ricorso al "rito abbreviato". Definire meglio questi due

istituti per favorirne l'accesso ai chiamati in giudizio costituisce il segno tangibile di come la giurisdizione contabile possa e debba contestualizzare le proprie azioni tenendo conto delle molteplici circostanze che condizionano l'agire pubblico.

La Corte Costituzionale valorizza anche la possibilità di introdurre un tetto al risarcimento addebitabile al dipendente/amministratore pubblico in ragione di una evoluzione del criterio di ripartizione del rischio a suo tempo delineato dalla stessa Corte con la sentenza 371 del 1998 ove si legge che nell'agire pubblico deve tendenzialmente raggiungersi il *“punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”*.

Questa prospettazione va però adeguatamente coordinata con il riaffermato carattere risarcitorio della giurisdizione di responsabilità esercitata dalla Corte dei conti.

Ed invero l'apposizione di un tetto al risarcimento è già previsto per la responsabilità civile dei magistrati e per il personale sanitario; ciò detto il modo con cui il “tetto” viene configurato nella proposta di legge rischia seriamente di sostanzialmente modificare la natura della responsabilità contabile mutando il suo carattere risarcitorio in un connotato sanzionatorio (caratterizzato appunto dall'apposizione di un limite minimo e da un limite massimo al risarcimento).

La conseguenza di tale previsione normativa rischia di confliggere con la consolidata giurisprudenza della Corte CEDU in tema di violazione del principio del *“ne bis in idem”* (il riferimento è alla sentenza del 13 maggio 2014 sul ricorso n. 20148/09 proposto da Cesare Luigi Rigolio e alla sentenza 4 marzo 2014 Grande Stevens ed altri c. Italia).

Per evitare quanto sopra paventato e nel contempo considerare le esigenze manifestate dal legislatore e valorizzate dalla stessa Corte Costituzionale si potrebbe percorrere la via processuale. Ed invero, a mezzo di una specifica integrazione al codice di giustizia contabile si può prevedere uno strumento alternativo alla celebrazione del processo per la definizione del contenzioso antecedentemente alla citazione a giudizio.

Nella prospettata ipotesi, il soggetto che ha ricevuto l'atto di contestazione dell'addebito (invito a dedurre) dovrebbe richiedere al Pubblico Ministero agente, la definizione del giudizio per l'appunto prima dell'emissione dell'atto di citazione. Il giudice vaglierebbe l'istanza disponendo il risarcimento del danno in una misura massima – e quindi in ogni caso senza prevedere una

misura minima – che si potrebbe parametrarsi a quanto già previsto per il personale sanitario dall'art. 9 della legge n. 24 del 2017 (cd Gelli-Bianco).

La Corte Costituzionale nella richiamata sentenza prefigura, a supporto del buon andamento dell'attività amministrativa, il rafforzamento delle funzioni di controllo e consultive già intestate alla Corte dei conti.

Non si può evidentemente essere pregiudizialmente contrari ad un rafforzamento delle funzioni di controllo preventivo cui, già la normativa vigente della legge 20 del 1994, abbina l'esimente della responsabilità erariale nel caso di esito positivo dello stesso controllo di legittimità.

Occorrono però alcune puntualizzazioni per rendere questo controllo effettivo e quindi utile all'Amministrazione.

Innanzitutto, ed al fine di evitare che gli Uffici di controllo, centrali e regionali, siano chiamati ad una verifica di legittimità su una platea indistinta di atti, anche di modesto valore economico, bisognerebbe limitare l'esercizio della funzione di controllo solo agli atti di valore superiore alla soglia prevista dal codice dei contratti pubblici (con un aggiustamento per gli altri contratti passivi). In caso contrario, e soprattutto in sede regionale, si sarebbe costretti ad abbandonare altri controlli di tipo finanziario assai utili agli enti territoriali per il migliore esercizio dell'attività amministrativa e per la tutela delle finanze pubbliche.

Ancora in tema di controllo preventivo sarebbe poi necessario limitare la riduzione dei termini per il suo esercizio ai soli atti collegati ai piani di attuazione del PNNR, lasciando invariato, per gli altri atti, il termine ordinario nella considerazione che normalmente il controllo viene esitato in un lasso temporale assai più breve rispetto ai 60 gg previsti.

Sempre per rendere coerente la proposta di riforma rispetto al quadro ordinamentale vigente, si dovrebbe prevedere che la clausola esimente della responsabilità erariale, come detto già prevista dall'ordinamento, sia limitata agli atti ed ai profili effettivamente presi in esame in sede di controllo; l'attuale formulazione contenuta nella proposta di legge 1621 avrebbe infatti l'effetto di allargare a dismisura l'area degli atti cui si collega l'esimente della responsabilità con eccessivo ed ingiustificato detrimento dell'azione di responsabilità.

Anche in relazione all'auspicato ampliamento della funzione consultiva rivolta a favore sia delle Amministrazioni centrali che di quelle territoriali occorre fare una precisazione.

L'attuale formulazione – che estende l'attività consultiva alle fattispecie concrete - determina nella realtà fattuale un vero e proprio coinvolgimento della Corte dei conti – organo di controllo – nell'attività amministrativa con evidente alterazione del rapporto tra organo controllato e organo di controllo.

Per evitare questa prospettazione, e comunque per rendere ancora più efficace la funzione consultiva, cui pure si collega la clausola di esimente della responsabilità, potrebbe essere sufficiente limitare l'esercizio della funzione consultiva alle norme di legge applicabili al caso concreto in modo che l'agente pubblico possa decidere con il supporto interpretativo della Corte di conti rispetto ad un quadro normativo sempre assai complesso.

Detto quanto sopra ad integrazione dell'audizione dello scorso luglio si deve tenere presente che nella seduta del 1° ottobre c.a., le Commissioni congiunte I e II della Camera dei deputati, hanno provveduto ad abbinare alla proposta di legge AC 1621 l'altra proposta di riforma delle funzioni della Corte dei conti di cui all'AC 340, che contiene norme in materia di controllo, di esercizio del potere regolamentare e di organizzazione interna dell'Istituto.

Quest'ultima iniziativa legislativa è sostanzialmente sovrapponibile a quella presentata nella scorsa legislatura (AS 2185) su cui la Corte dei conti si è espressa, a Sezioni Unite consultive, con il parere reso nell'adunanza del 29 novembre 2021.

In estrema sintesi si può dire che le osservazioni svolte in tema di esercizio della funzione di controllo e di quella consultiva sull'AC 1621 sono estensibili alla proposta normativa AC 340.

In ordine alle norme in tema di potere regolamentare, di organizzazione del Consiglio di Presidenza e di personale rimane necessario un attento scrutinio delle stesse norme per evitare contrasti di livello costituzionale e comunque distonie e disarmonie con l'assetto ordinamentale della Corte dei conti.

Pio Silvestri

