

# ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI

\* \* \* IL CONSIGLIO DIRETTIVO \* \* \*

Integrazione al testo dell'Audizione del Presidente Paola Briguori tenutasi in data 11.7.2024 innanzi alle Commissioni congiunte I e II della Camera dei Deputati

## § Premessa

In data 24 settembre 2024 le Presidenze delle Commissioni congiunte I e II della Camera dei Deputati hanno disposto l'abbinamento d'ufficio del progetto di legge C. 1621, attualmente in discussione dinanzi alle Commissioni congiunte Affari costituzionali e Giustizia, recante *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20, al codice della giustizia contabile di cui all'All. 1 del 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”* con la proposta di legge recante *“Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti”* (C. 340 Candiani), ai sensi dell'articolo 77, comma 1 del Regolamento, in quanto vertente su materia identica a quella della proposta di legge C. 1621.

In data 1 ottobre 2024 le Commissioni suddette hanno comunicato all'Associazione, nella persona del Presidente, l'avvenuto abbinamento, invitando, qualora lo ritenesse opportuno, di integrare il contributo relativo all'audizione entro le ore 18 del 7 ottobre 2024.

Rinviando a quanto già contenuto nel documento in data 11 luglio 2024 (testo dell'audizione del Presidente dell'Associazione innanzi alle Commissioni congiunte I e II), che si allega, l'Associazione intende integrare quanto in esso contenuto formulando ulteriori osservazioni e talune proposte sul progetto di legge C. 1621, oltre che soffermarsi sul progetto di legge C. 340 Candiani.

## § Osservazioni e proposte

L'Associazione, pur comprendendo alcune istanze del progetto di legge, legate al periodo contingente nel quale si trova il Paese, come espresso negli incontri tenutisi con l'on. Foti e in sede di audizione presso le Commissioni, manifesta perplessità sull'intero impianto normativo e ribadisce la propria apertura al confronto con le Istituzioni e, in particolare, con il Parlamento, al fine di implementare e potenziare il servizio che da oltre 150 anni la Corte dei conti rende ai Cittadini.

In tale ottica, ritiene però che le riforme, specie quelle fondamentali come il progetto di legge sopra menzionato, debbano essere meglio meditate, per evitare soluzioni affrettate le cui conseguenze si ripercuoterebbero inevitabilmente sulla Comunità rappresentata, in un momento cruciale per l'economia e per la politica. In vero, una riforma di così vasta portata, che va profondamente a incidere sulle funzioni della Corte, avrebbe dovuto essere preceduta dalla costituzione di una commissione di studio, che avrebbe potuto offrire un valido contributo alla redazione di norme conformi ai principi costituzionali ed eurounitari.

Ciò posto, in primo luogo, l'Associazione, nel richiamare integralmente le osservazioni critiche formulate in audizione, ribadisce, in particolare, la netta contrarietà ad ogni forma di proroga dello *“scudo erariale”* per gli illeciti commissivi gravemente colposi, che contrasta con i principi costituzionali del buon andamento della pubblica amministrazione e della responsabilità personale di chi opera nel settore pubblico, determinando la ricaduta integrale sulla collettività del rischio di *maladministration*. Un regime troppo blando di responsabilità mina il ruolo di protezione delle finanze UE, che anche in Europa è oggi riconosciuto alla

giurisdizione contabile nazionale, oltre a rendere irragionevole la, pur già esistente, disparità di trattamento tra danneggiato pubblico e danneggiato privato, il quale ultimo ha sempre diritto al risarcimento integrale.

Peraltro, l'AMCC è pronta a confrontarsi anche in modo propositivo su taluni temi che di seguito vengono esposti.

In tema di responsabilità amministrativa, l'Associazione intende proporre una disciplina diversa rispetto a quella prospettata dal Foti, che potrebbero declinarsi nei seguenti punti:

- a) l'introduzione in via generalizzata della definizione della colpa grave, come già previsto per gli illeciti commessi in violazione del codice dei contratti pubblici;
- b) la previsione dell'esercizio del potere di riduzione del danno, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, previa adeguata motivazione, ponendo a carico del responsabile persona fisica, in quanto conseguenza diretta ed immediata della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto, commisurandolo, in particolare, alle condizioni patrimoniali del debitore, al livello di complessità organizzativa dell'ente, alla adeguatezza quali-quantitativa delle relative risorse umane, nonché ad ogni altra circostanza alla quale il giudice riconosca efficacia concausale nella produzione del danno. Qualunque sia lo strumento per ridurre il danno, deve rimanere parametrato alla perdita effettivamente subita, anche se avendo riguardo a tutte le condizioni di contorno e all'effettivo peso che ciascuno soggetto può avere avuto nella causazione del fatto;
- c) l'introduzione di una fase preprocessuale deflattiva (sulla falsa riga del cd. patteggiamento contabile, con la figura del giudice designato delegato dal collegio, simile al GIP) intermedia tra quella della notifica dell'invito a dedurre e quella dell'eventuale emissione dell'atto di citazione, nell'ambito del cui procedimento siano inseriti tetti consistenti di riduzione percentuale dell'addebito - come auspicato dalla Consulta (sent. n.132/24) - per premiare coloro che si avvalgono del mezzo deflattivo (per esempio prevedendo significative percentuali di abbattimento);
- d) la riforma del rito abbreviato in appello con l'introduzione di una riduzione sensibile del danno rispetto a quanto quantificato nella sentenza impugnata (ora la riduzione è esigua, solo il 30% di quanto quantificato in citazione);
- e) l'introduzione della figura del GUP che funga da filtro nella fase della c.d. incolpazione, che precede l'emissione dell'atto di citazione;
- f) l'assegnazione alle procure regionali del potere di provvedere agli atti prodromici all'esecuzione delle sentenze di condanna, sia a quella spontanea (sino all'effettivo pagamento) che a quella forzata (sino alla notifica del precetto), prevedendo norme più stringenti per l'amministrazione investita della domanda di esecuzione innanzi al GO.

Con riferimento al controllo e all'attività consultiva, l'AMCC proporrebbe un confronto sulle seguenti proposte:

- quanto al controllo preventivo di legittimità, se da una parte non se ne possono ampliare i confini soggettivi e oggettivi oltre il perimetro costituzionalmente compatibile, con impatto negativo sulle altre funzioni di controllo sui bilanci poste a presidio degli equilibri legati al patto di stabilità e crescita, si deve assolutamente escludere l'estensione della scriminante della responsabilità amministrativa gravemente colposa oltre ai profili presi in considerazione nella registrazione dell'atto. Pertanto, sotto questi profili, si proporrebbe – oltre ad auspicare una generale rieducazione – da un lato l'eliminazione delle disposizioni di cui ai proposti nuovi commi 1quinques e sexies in quanto estensive del controllo preventivo anche a soggetti privati, dall'altro il mantenimento della norma della legge 20 del 94 già vigente, secondo cui la scriminante opera "limitatamente ai profili presi in considerazione";
- quanto all'ampliamento dell'attività consultiva, si esprime parere favorevole, anche attraverso la costituzione di una sezione centrale di controllo a ciò dedicata, a condizione che resti riferita all'applicazione e all'interpretazione delle leggi di contabilità con riferimento a fattispecie astratte,

così concepita dalla legge cd. “La Loggia” (l. n.131/2003) e, per quanto riguarda gli atti del PNRR e PNC, dal recente articolo 46 della legge comunitaria n.138 del 2021, che ha già previsto la competenza della Corte dei conti in sede consultiva a rendere pareri nelle materie di contabilità pubblica. Ciò nel rispetto del principio di riserva di amministrazione di cui all’articolo 97 della Costituzione e dei caratteri di terzietà e indipendenza garantiti alla Corte dei conti dell’articolo 100 della Costituzione. Al riguardo, non si può sottacere che la funzione consultiva su “fattispecie concrete” (addirittura con la formazione di un silenzio assenso) è un novum, che non ha nulla a che vedere con l’attuale funzione, che si esercita su fattispecie generali ed astratte, proprio per evitare un pregiudizio alle altre funzioni (costituzionali) della Corte. Infatti, non si può non rilevare che tale nuova funzione: (a) da un lato, altro non è che una generalizzazione dei controlli preventivi senza però gli effetti vincolanti di tale tipo di controllo, ma con lo stesso effetto scriminante sulla responsabilità del “nuovo” controllo preventivo. In pratica, per questa via, il legislatore finisce per abrogare ex facto le vigenti funzioni costituzionali della Corte dei conti, sostituite da una blanda e collaborativa funzione consultiva, priva di effetti vincolanti, se non in bonis per gli amministratori; (b) per altro verso, ogni pronunciamento su fattispecie concrete si tramuterebbe in una forma di cogestione amministrativa, pregiudicando la neutralità istituzionale in sede di controllo e di responsabilità, con il parossistico effetto di porre gli stessi magistrati sub iudice per gli atti compiuti dall’amministratore, su parere conforme.

- una proposta importante, peraltro coerente con il *favor* verso la tempestività e il buon andamento dell’azione amministrativa che costituiscono il quadro esigenziale della proposta Foti – ancorché non considerata nello stesso testo - riguarda il potenziamento delle funzioni di controllo di gestione, anche in corso di esercizio, l’unico in grado di poter prevenire il danno “nel mentre”, come auspicato da INTOSAI. Tale forma di controllo si svolge per mezzo di RTA (real time audit), che sono *audit* svolti su programmi di spesa in corso di esecuzione. Sarebbe il modo più idoneo per accompagnare le amministrazioni in percorsi virtuosi verso il raggiungimento del risultato mediante raccomandazioni *real time* e periodiche verifiche sul seguito delle medesime.

Da ultimo, quanto all’ A.C. 340 Candiani, l’Associazione sottolinea che si tratta di un intervento che si colloca nel periodo post pandemico nel pieno rilancio dell’economia per effetto degli investimenti dei fondi PNRR e che mirava a razionalizzare il controllo preventivo, ad ampliare l’attività consultiva, con norme in parte già superate da disposizioni sopravvenute ed in parte sovrapponibili alle norme del p.d.l. Foti.

In particolare, sono da reputarsi superate od ultronee le disposizioni di cui all’art. 1, già confluite – *mutatis mutandis* – nell’art. 46 della legge comunitaria n.138/21 e quelle dell’art. 3, riferite al rafforzamento del controllo concomitante di cui all’art. 22, del dl 76/2020 sui piani, programmi o progetti PNRR-PNC, oggetto di rimediazione per effetto dell’articolo 1, comma12-quinquies, lettera b) del Decreto-Legge n. 44/2023, che le ha espressamente escluse.

Deve precisarsi, peraltro, che sulla proposta di legge richiamata– *rectius*, sul DDL S.2185, depositato nella precedente legislatura, in Senato - si sono espresse le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva con deliberazione n.5/2021/CONS, che si allega e al quale l’Associazione si riporta.

L’Associazione intende fare solo talune precisazioni in tema.

In primo luogo, ritiene doveroso aggiungere che sul possibile rafforzamento in altri ambiti della funzione di controllo di gestione, svolto con modalità concomitanti, non esprime parere contrario, trattandosi come detto, di forma di controllo che, svolto su gestioni in corso di esercizio, non appare dissonante con le istanze di un’amministrazione cd. “di risultato”, in quanto, non solo finalizzato a prevenire il danno erariale in un’ottica predittiva, ma anche a fare in modo che l’azione amministrativa sia ispirata ai principi di efficienza, di efficacia ed economicità.

In secondo luogo, non ritiene condivisibile la previsione dell'art. 4 che rimette a regolamenti del Consiglio di Presidenza la disciplina delle stesse funzioni istituzionali, tenuto conto che le funzioni di una magistratura - come desumibile dai principi costituzionali- vanno disciplinate esclusivamente con legge ordinaria. Quanto alla disposizione – contenuta sempre nel predetto articolo - sulla proroga della durata del mandato dei componenti elettivi del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, osserva che non solo si presenta distonica rispetto alla disciplina in tema degli altri organi di autogoverno delle altre magistrature, ma è anche in contrasto con il principio fondamentale della necessaria temporaneità delle funzioni pubbliche, ribadito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale ed applicato pacificamente anche alle funzioni direttive della Magistratura. A tale riguardo, l'Associazione auspica, invece, un radicale ripensamento con il ripristino dell'originaria disciplina del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, al fine di allinearla pienamente alla normativa prevista per gli organi di autogoverno delle altre magistrature.

Per quanto detto, l'Associazione Magistrati della Corte dei conti, nel ringraziare dell'opportunità offerta di integrare quanto già espresso in sede di audizione, auspica che quanto osservato e proposto possa divenire utile spunto di riflessione per una riscrittura migliorativa del testo nel senso più conforme ai principi costituzionali ed eurounitari.

Nel restare a disposizione anche per meglio esporre e sviluppare le proposte sopra descritte, formula auguri di buon lavoro ai Presidenti e agli onorevoli componenti delle Commissioni.

Paola Briguori

