

# BREVI CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

(Antonio Attanasio – Presidente della Sezione regionale di controllo per il Piemonte)

## PREMESSA

**1.** La proposta di legge Foti (atto Camera n. 1621 del 19 dicembre 2023) dispone modifiche alla legge n. 20 del 1994 ed al codice della giustizia contabile ed introduce nuove disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale.

La motivazione della proposta di riforma è illustrata dal relatore facendo riferimento anche ad un editoriale di recente pubblicato nella Rivista della Corte dei conti (n. 3 del 2023).

In tale documento è stato rappresentato che l'esigenza di riforma delle funzioni della Corte dei conti trarrebbe fondamento dal bisogno di configurare un *“apparato di controlli realmente funzionali alle necessità del Paese”*.

Il mezzo individuato, per conseguire l'obiettivo di rendere più efficiente la pubblica amministrazione e garantire la piena attuazione dell'art. 97 della Costituzione, sarebbe quello di *“superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfatizzato o meno – della “firmite” (o “fuga dalla firma”) che determina un blocco della pubblica amministrazione”*.

**2.** Tale ultimo assunto, invero, pur verosimile in talune circostanze, sembra alquanto riduttivo rispetto al fenomeno della inefficienza della pubblica amministrazione e non ne coglie appieno la varietà delle cause.

In primo luogo, infatti, assume rilievo determinante la scarsa attuazione del modello di amministrazione pubblica concepito negli anni '90 del secolo scorso e realizzato con una serie di riforme finalizzate ad indirizzare l'azione amministrativa verso il conseguimento di risultati positivi per la collettività.

Le principali componenti di questo ciclo di riforme furono la legge n. 142 del 1990 – finalizzata alla valorizzazione delle Autonomie locali – la legge n. 241 del 1990 - introduttiva dei principi di efficienza-economicità-efficacia dell'azione amministrativa – il D.Lgs. n. 29 del 1993 – propedeutico alla separazione della funzione di indirizzo politico da quella di gestione amministrativa ed alla introduzione di un sistema di controlli interni.

Il sostrato comune a tali riforme era costituito da un nuovo modello di amministrazione pubblica, basato su una diversa considerazione degli elementi costitutivi dell'agire amministrativo.

Secondo tale concezione, il baricentro dell'azione amministrativa doveva essere spostato dall'atto al procedimento amministrativo e l'intero processo gestionale essere informato non solo al principio di legalità, ma anche a quello di economicità, di efficienza e di efficacia.

Peraltro, l'attività amministrativa non doveva essere più intesa quale mera esecuzione della legge, ma come azione diretta a conseguire rilevanti risultati economici e sociali.

Si propugnava, in sostanza, l'idea di una "Amministrazione di risultato".

Nel nuovo contesto non sarebbe stato sufficiente che l'atto fosse conforme alla legge, ma avrebbe dovuto produrre un risultato positivo per la collettività; inoltre, gli obiettivi, seppur predeterminati dalla legge, avrebbero potuto essere perseguiti con ampi margini di discrezionalità.

Inoltre, sarebbe divenuta rilevante anche l'efficienza della "macchina amministrativa": infatti, sarebbero stati previsti indicatori di rendimento ed elaborati concetti quali la *performance*.

Infine, nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nella distribuzione delle competenze amministrative tra i vari organi sarebbero state privilegiate soluzioni che favorissero ampi spazi di autonomia.

**3.** Rispetto al descritto modello di amministrazione assunsero rilievo determinante la nuova configurazione della responsabilità amministrativa ed il nuovo regime di controlli introdotti dalla legge n. 20 del 1994.

La collocazione sistematica delle due riforme nella stessa legge è indicativa del collegamento tra le due riforme: infatti, nel disegno normativo, appare evidente come la maggiore responsabilizzazione dei dirigenti avrebbe dovuto essere controbilanciata da una riduzione delle responsabilità amministrative.

In sostanza, per favorire il passaggio ad una nuova configurazione del rapporto tra controlli e giurisdizione, alla riduzione dei poteri della Corte dei conti quale giudice della responsabilità avrebbe dovuto corrispondere la valorizzazione della Corte medesima in sede di controllo successivo sulla gestione.

Tale nuovo assetto, invero, dimostrava una forte prevalenza riconosciuta dal legislatore ai profili di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Per conseguire tangibili risultati nell'implementazione di specifiche politiche pubbliche occorreva, però, evitare i rischi di sovraesposizione alle azioni di responsabilità amministrativa che avrebbero potuto scoraggiare l'azione della nuova dirigenza pubblica.

La disciplina di cui all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 rispondeva a questa esigenza, con la riduzione dell'area dell'imputazione soggettiva della responsabilità alle ipotesi del

dolo o della colpa grave, con la previsione della insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, con la necessaria considerazione dei vantaggi per l'amministrazione o per la comunità amministrata derivanti dall'azione amministrativa e con la previsione dell'esimente politica, per gli amministratori in buona fede.

Il nuovo assetto della responsabilità amministrativa era stato concepito proprio nell'ottica dell'efficienza amministrativa.

Tale profilo era stato confermato dalla sentenza n. 371 del 1998 della Corte costituzionale, secondo la quale, da un lato, la responsabilità amministrativa doveva fungere da stimolo all'azione e non all'inazione e, dall'altro, le riforme rispondevano alla *"finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti e amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non disincentivo"*.

Anche la recentissima sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale, nel ribadire la necessità che l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa non escluda le fattispecie di responsabilità per colpa grave, per evitare che rilevanti interessi pubblici possano essere pregiudicati, ha nuovamente sottolineato l'esigenza che *"il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, (...), giustificano la ricerca, a regime, di 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 disincentivo all'azione"*.

**4.** A distanza di un trentennio dalla legge n. 20 del 1994, occorre riconoscere che le riforme sopra ricordate, purtroppo, non hanno contribuito a determinare un sensibile cambiamento di prospettiva nell'azione amministrativa.

Al riguardo, una prima considerazione può essere tratta dalle premesse.

Tenuto conto che la riforma delle funzioni intestate alla Corte dei conti si inseriva in un contesto di altre rilevanti riforme della pubblica amministrazione, è evidente che il vero tema è verificare in quale misura esse abbiano trovato concreta attuazione.

In tal senso, occorre riconoscere che, dopo la legge sul procedimento amministrativo, l'azione amministrativa è divenuta più trasparente e, potenzialmente, più idonea a perseguire obiettivi predeterminati.

Nondimeno, gli obiettivi più ambiziosi della riforma non si può dire che siano stati integralmente raggiunti; in particolare, il passaggio ad un modello di "Amministrazione di risultato" è stato poco o male realizzato.

La maggiore criticità riguarda senz'altro l'applicazione pratica del principio della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Lo *spoil-system* è divenuto, infatti, un mezzo per fidelizzare il personale dirigenziale e non per valutarne le effettive capacità manageriali.

Questa alterazione ha impedito, da un lato, la valorizzazione della responsabilità manageriale dei dirigenti, con tutte le conseguenze in tema di conferimento e di revoca degli incarichi.

Inoltre, da un altro lato, ha determinato un incremento normativo delle fattispecie di responsabilità amministrativa nelle quali il rimprovero mosso al dirigente non è quello di non saper amministrare, ma quello di aver violato norme comportamentali.

In via esemplificativa, si riportano le seguenti ipotesi: art. 36, decreto legislativo n. 165/2001 per la violazione delle norme in materia di assunzioni a tempo determinato; art. 55 septies, decreto legislativo n. 165/2001, per mancata prevenzione delle condotte assenteistiche del personale.

In questo senso, deve rilevarsi che le polemiche sulla cd. "paura della firma" non colgono integralmente nel segno, atteso che l'inefficienza amministrativa non è esclusivamente determinata da un eccesso di responsabilità amministrativa, ma principalmente da una mancata attuazione del modello dell'"Amministrazione di risultato".

Quest'ultima presuppone il confronto tra politiche pubbliche, la fissazione di obiettivi e la adozione delle misure per conseguirli.

Se questo circuito non viene avviato, resta solo la responsabilità amministrativa per valutare la correttezza del comportamento del dirigente. Ma a tale valutazione resta estranea la verifica sulla capacità di perseguire gli obiettivi.

Al massimo può costituire un elemento di valutazione da parte del giudice, in termini di considerazione dei vantaggi per la comunità amministrata, in una fattispecie in cui comunque l'imputazione è quella di aver determinato un danno erariale.

Una seconda considerazione, invece, attiene al merito della questione.

Nella rinnovata concezione del rapporto tra controllo e giurisdizione, nella prospettiva tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, alla riduzione (perimetrazione) dell'ambito delle funzioni giurisdizionali avrebbe dovuto fare da contraltare l'incremento del controllo sulla gestione.

Nella menzionata sentenza del 1998, la Corte costituzionale aveva, in modo innovativo, introdotto nel tema della responsabilità amministrativa la considerazione del "rischio d'impresa".

Conseguentemente, aveva ritenuto che tale rischio dovesse essere ripartito tra il funzionario/agente e la stessa pubblica amministrazione.

Il punto di equilibrio era stato individuato nella previsione della colpa grave come soglia minima per rispondere del danno erariale.

Tale assetto sembrava, all'epoca, sufficientemente equilibrato.

In seguito, tuttavia, la mancata attuazione del modello di "Amministrazione di risultato" e l'incremento delle fattispecie di responsabilità amministrativa ha messo in crisi tale assetto.

In conclusione, nonostante gli sforzi della giurisprudenza contabile di definire il concetto di colpa grave, si è ritenuto – con una inversione di prospettiva – che l'inefficienza amministrativa fosse determinata proprio da questa supposta eccessiva responsabilità.

5. Fermo restando che, per le anzidette considerazioni, l'intervento di riforma non sarebbe idoneo – di per sé - a conseguire l'obiettivo di una amministrazione pubblica più efficiente, perché dovrebbe essere affiancato da altre misure correttive incidenti direttamente sull'azione amministrativa, appare opportuno esaminare anche la motivazione posta a fondamento delle scelte riformatrici effettuate.

Sempre facendo riferimento al predetto editoriale, è stato rappresentato che per risolvere questo problema, occorrerebbe un maggiore coordinamento, nel superiore interesse della Repubblica, delle due "anime" che convivono all'interno della Corte dei conti: "quella relativa all'attività "sindacatoria/consultiva/referente", che caratterizza la Corte dei conti quale "Istituzione superiore di controllo della Repubblica italiana" e quella relativa all'attività "inquirente/giudicante", che connota la Corte dei conti quale "Suprema magistratura contabile".

Secondo questa prospettazione, *"la prima delle due "anime" dovrebbe approntare una sorta di "barriera protettiva" per tutti gli amministratori onesti articolata, in via complementare, sul controllo preventivo (anche ampliato ad altre fattispecie rispetto a quelle attuali), sulla funzione consultiva e sul controllo concomitante"*.

*Il tutto facendo sì che ogni atto pienamente conforme a tali pronunciamenti magistratuali resti intangibile innanzi a qualunque plesso giudiziario.*

*"La seconda, invece, dovrebbe assicurare che chiunque violi e/o aggiri quella "barriera protettiva" venga colpito in maniera efficace:*

- *da una parte, al fine di realizzare una tutela effettiva della finanza pubblica, l'assunzione di funzioni amministrative dovrebbe restare vincolata alla preventiva stipulazione di un'assicurazione obbligatoria, idonea a garantire il risarcimento di tutti gli accertati depauperamenti patrimoniali;*
- *dall'altra, per il buon andamento della p.a., a fronte dell'avvenuto accertamento in via definitiva della disonestà e/o dell'incapacità di amministratori pubblici, occorrerebbe ripristinare lo stesso principio posto da Cavour nella legge (1862) istitutiva della Corte dei conti, secondo cui il livello di gravità del danno prodotto*

*potrebbe determinare la progressiva sospensione, fino alla vera e propria destituzione, del funzionario infedele/incapace”.*

Questo disegno riformatore, pur meritevole di apprezzamento, induce a svolgere due fondamentali considerazioni.

Da un lato, il prospettato incremento degli atti da sottoporre a controllo preventivo di legittimità coprirebbe solo una parte della complessiva attività amministrativa; in sostanza, resterebbe esclusa tutta l'attività degli enti locali.

Dall'altro, la possibilità di ricorrere alla Corte dei conti per richiedere pareri anche rispetto a fattispecie concrete potrebbe spostare in maniera rilevante il baricentro delle funzioni dell'Istituto dall'area della giurisdizione a quella del controllo, con la conseguenza che il nuovo assetto organizzativo determinerebbe anche la necessità di una cospicua riallocazione delle risorse magistratuali tra i vari uffici per fronteggiare carichi di lavoro divenuti asimmetrici.

## **ESAME PROPOSTA DI LEGGE FOTI – ATTO CAMERA N. 1621 DEL 19 DICEMBRE 2023**

### **AREA RESPONSABILITA'**

#### **Articolo 1**

- **responsabilità per atto amministrativo sottoposto a visto e registrazione**

- con le modifiche proposte si sopprime l'inciso:

*"limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo"*

Nella scheda di lettura si rappresenta che *“In tal modo, si esime l'agente dal giudizio di colpevolezza laddove il fatto dannoso tragga origine tout court da un atto sottoposto a visto e registrazione in sede di controllo preventivo di legittimità.*

*Ciò in quanto, secondo la relazione illustrativa, i profili considerati in sede di controllo sono "difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni".*

Osservazioni.

Questa affermazione è corretta perché corrisponde alla modalità di registrazione dell'atto; di fatto, anche con la attuale perimetrazione sarebbe difficile ricostruire *a posteriori* quali siano i profili dell'atto non presi in considerazione.

In realtà, la stessa natura del controllo preventivo implica che l'atto sia esaminato alla stregua delle norme di legge.

Conseguentemente, l'accertamento della legittimità dell'atto – anche se non fa stato come *“cosa giudicata”* – dovrebbe comunque implicare che la Corte non possa dichiarare, nell'esercizio di altra funzione, che l'atto è illegittimo.

Resta il fatto che i limiti naturali del controllo su atti non consentano di istituire una corrispondenza biunivoca del tipo:

- *atto legittimo - certezza del conseguimento del risultato;*
- *atto legittimo - comportamento lecito.*

- con le modifiche proposte si modifica l'inciso:

*“è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine, da un atto sottoposto a visto e registrazione in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero "da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo".*

Osservazioni.

Questa modifica è critica per un duplice ordine di motivi:

- il controllo preventivo su atti concerne, volta per volta, un singolo atto ed il visto di legittimità concerne solo ed esclusivamente l'atto esaminato; ne consegue che gli atti del procedimento o gli atti presupposti che sono normalmente allegati non costituiscono oggetto del procedimento di controllo e non vengono registrati unitamente all'atto finale;
- l'eventuale affermazione che con la stessa modifica proposta anche questi atti rientrino nell'ambito del controllo preventivo di legittimità confliggerebbe con la natura del controllo preventivo che viene esercitato nei confronti di atti non ancora efficaci, mentre gli atti presupposti potrebbero essere anche risalenti nel tempo.

• **responsabilità limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:**

*a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;*

*b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.*

Nella scheda di lettura si rappresenta che *“La nuova formulazione proposta esclude del tutto la responsabilità per colpa grave, non solo in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ma anche in caso di conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria. In questi casi, la responsabilità è limitata solo ai fatti e alle omissioni commessi con dolo.*

*La finalità della proposta, come si legge nella relazione illustrativa, è di "incentivare tali accordi, che hanno effetti particolarmente positivi per quanto concerne l'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari", limitando l'elemento soggettivo rilevante ai fini della responsabilità amministrativa al solo dolo”.*

Osservazioni.

La criticità di questa modifica è duplice:

- da un lato, costituisce una deroga al principio generale della responsabilità amministrativa, basata su un duplice criterio di imputazione soggettiva (dolo/colpa grave), con rischi di disparità di trattamento tra pubblici dipendenti;
- da un altro lato, confligge con il criterio costituzionale del riparto del rischio tra pubblica amministrazione e dipendente, accollando integralmente all'erario le conseguenze di una colpa grave, che è già tassativamente definita quale consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti.

- **disciplina del potere riduttivo**

Nella scheda di lettura si rappresenta che *“L'articolo 1 della L. n. 20/1994 è integrato con ulteriori previsioni sul c.d. potere riduttivo, ossia la possibilità che l'ordinamento riconosce ai giudici contabili di addivenire a una proporzionale riduzione del danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie”*.

*“In particolare, la proposta (numero 4), introducendo i commi da 1-octies a 1-decies all'articolo 1 della legge n. 20/1994, prevede che il giudice contabile, nei casi di danno cagionato con colpa grave, eserciti il potere di riduzione nella misura ivi prevista, ossia ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto, in una misura minima di importo pari a euro 150 e massima non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo (nuovo comma 1-octies).*

*La disposizione specifica ulteriormente che la determinazione dell'entità della riduzione in misura superiore al minimo, che come detto è stabilita in euro 150, deve essere motivata”*.

Osservazioni.

La criticità di questa modifica è:

- la previsione di un risarcimento con limiti edittali induce a riconfigurare la responsabilità amministrativa come una forma di responsabilità sanzionatoria, per la quale si pongono problemi di compatibilità con l'ordinamento comunitario che espressamente ha chiesto che la responsabilità amministrativa mantenga la sua natura risarcitoria;
- l'inidoneità del parametro del "trattamento economico complessivo annuo" ad essere applicato a tutte le fattispecie di responsabilità amministrativa, comprese, a titolo esemplificativo, le ipotesi di responsabilità riconosciute a carico di liberi professionisti, società o altri enti di diritto privato, in capo ai quali sia stata accertata la sussistenza di un rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica (si vedano, tra le altre, Corte di Cassazione, SS.UU., ordinanze nn. 19086/2020, 34350/2021 e 36375/2021).

Appare, invece, condivisibile la previsione del duplice obbligo di:

- esercitare il potere riduttivo;
- motivarne l'esercizio.



- **stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali**

Nella scheda di lettura si rappresenta 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”*.

Osservazioni.

La criticità di questa modifica è che:

- l'art. 3, comma 59, della legge 244/2007 ha previsto la nullità, per illiceità della causa, del contratto di assicurazione stipulato da un ente pubblico a favore dei propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile, sanzionando l'amministratore che stipula il contratto e il beneficiario della copertura assicurativa con il pagamento, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

- **sospensione dalla gestione di risorse pubbliche**

Nella scheda di lettura si rappresenta che *“il giudice contabile, "nei casi più gravi" di accertamento della responsabilità amministrativa, può disporre a carico del dirigente o funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni (nuovo comma 1-decies). In tali casi l'amministrazione assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca e avvia immediatamente un procedimento per responsabilità dirigenziale (ex art. 21, D.Lgs. n. 165/2001), da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza”*.

Osservazioni.

La criticità di questa è data dalle possibili interferenze con l'ambito di cognizione del giudice del lavoro.

## **AREA CONTROLLO**

### **Funzioni consultive**

#### **Art. 2**

La proposta di modifica prevede quanto segue:

*1. La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materie di contabilità pubblica, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo, su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma.*

*2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.*

Nella scheda di lettura si rappresenta che “l'articolo 2, al comma 1, attribuisce alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato e alle Sezioni regionali una nuova competenza consultiva, legittimandole a rendere – rispettivamente, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico e delle autonomie territoriali – pareri in materie di contabilità pubblica.

Osservazioni.

Possibili criticità:

- la competenza in materia di pareri è delle Sezioni riunite, non della Sezione centrale di legittimità;
- il termine perentorio può incidere sulla organizzazione delle funzioni delle Sezioni della Corte, in assenza di previsioni circa il volume dell'attività consultiva (manca studio di fattibilità);
- il meccanismo del silenzio-assenso è troppo ampliativo dell'area di esclusione della colpa grave senza introdurre un reale miglioramento dell'azione amministrativa.

### Art. 3

#### Controllo preventivo

Nella scheda di lettura si rappresenta che la proposta di modifica “Anzitutto, al **numero 1)**, la **lettera b)** interviene sull'elenco degli atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, modificandolo.

*In particolare, intervenendo sull'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 20/1994, si prevede:*

- *che il controllo riguarda tutti gli appalti di lavori, servizi o forniture "sopra soglia" (cioè di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria) e non gli appalti d'opera "sopra soglia" come previsto dal testo vigente;*
- *l'aggiornamento del riferimento normativo alle soglie di rilevanza comunitaria, che sono attualmente previste dall'art. 14 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023).*

*Al **numero 2)**, la **lettera b)** interviene sull'articolo 3 della legge 20/1994 inserendovi, dopo il comma 1-bis, una serie di nuovi commi (dall'1-ter all'1-sexies).*

*Nello specifico, al nuovo comma 1-ter si prevede, per l'appunto, che per i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale.*

*Si stabilisce che, in tali casi, i termini di cui al comma 2 (vedi supra) sono dimezzati. La perentorietà dei termini in questione comporta che, qualora alla loro scadenza la deliberazione non sia ancora intervenuta, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1.*

*Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata.*

Osservazioni.

Preliminarmente, va osservato che la Sezione centrale del controllo di legittimità e le altre Sezioni regionali della Corte sono già impegnate sul PNRR mediante un esercizio rapido e tempestivo del controllo preventivo.

L'attribuzione di nuovi atti del PNRR al controllo della Corte non costituisce un problema.

Le criticità sono due:

- la sottoposizione a controllo dei provvedimenti di aggiudicazione;
- il dimezzamento dei tempi e la configurazione del silenzio/ritardo come registrazione con esclusione di responsabilità.

Infatti:

- i primi sono atti non conclusivi del procedimento, a differenza del contratto, e potrebbero essere comunque impugnati davanti al Giudice amministrativo;
- la disciplina restrittiva, invece, confligge con l'idea di efficienza della pubblica amministrazione, atteso che non assicura l'attenta ponderazione degli effetti dell'atto.

Nella scheda di lettura si rappresenta che “secondo il nuovo comma 1-quater, anche le regioni, le province autonome e gli enti locali – intervenendo con norma di legge o di statuto

*adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti – possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023).*

Osservazioni.

La possibile criticità di questa modifica è l'interferenza con l'ambito dell'autonomia degli enti locali.

## **ESAME PROPOSTA DI LEGGE CANDIANI – ATTO CAMERA N. 340 DEL 14 OTTOBRE 2022**

### **Art. 1**

#### **Rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei conti**

Osservazioni.

Le modifiche proposte non differiscono nella sostanza dalla proposta di legge Foti.

Va solo osservato che correttamente la competenza in materia è attribuita alle Sezioni riunite in sede consultiva, piuttosto che alla Sezione centrale del controllo di legittimità.

### **Art. 2**

#### **Razionalizzazione delle funzioni di controllo preventivo della Corte dei conti**

Osservazioni.

Anche queste modifiche non differiscono nella sostanza dalla proposta di legge Foti.

### **Art. 3**

#### **Rafforzamento della funzione di controllo concomitante della Corte dei conti**

Osservazioni.

Con l'articolo 1, comma 12-quinquies, lettera b) del Decreto-Legge n. 44/2023, è stata prevista l'esclusione dei piani, programmi e progetti finanziati dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del piano nazionale per gli investimenti complementari dal controllo concomitante della Corte dei conti.

### **Art. 4**

#### **Riorganizzazione interna della Corte dei conti**

Osservazioni.

La possibilità del Consiglio di presidenza della Corte dei conti di adottare Regolamenti per disciplinare le funzioni istituzionali, sia in materia di giurisdizione (art. 103 Cost.) sia in materia di controllo (art. 100 Cost.), sembrerebbe però limitata alla sola area del controllo, con il richiamo della disposizione di cui all'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 286 del 1999.