

PROPOSTA DI LEGGE C. 1621 FOTI

Audizione del 29 luglio 2024 – Riccardo Patumi, Consigliere della Corte dei conti in servizio presso la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia-Romagna

Ho ritenuto utile concentrare la mia relazione su uno specifico aspetto della proposta di riforma: quello disciplinato dall'art. 2, relativo alla **funzione consultiva della Corte dei conti**; ciò, allo scopo di non sovrappormi agli interventi del Presidente della Corte dei conti e degli altri autorevoli colleghi che mi hanno preceduto, nonché di quelli che mi seguiranno.

Per poter meglio chiarire le ragioni di alcune perplessità che emergono dalla lettura dei contenuti della proposta in materia di funzione consultiva, occorre operare una brevissima **premessa di ordine sistematico**.

La funzione consultiva intestata alla Corte dei conti maggiormente nota è quella ad essa riconosciuta dalla legge n. 131/2003, che ha previsto la possibilità per Regioni ed enti locali di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Con l'introduzione di tale attribuzione è stato costruito un sistema armonioso in materia di contabilità pubblica in favore degli enti territoriali, nell'ambito del quale la magistratura contabile svolge la propria attività in tre momenti: esercitando la funzione consultiva mediante l'interpretazione delle norme di contabilità pubblica; controllando le attività che vengono poste in essere anche nel rispetto delle interpretazioni già fornite dalla Corte dei conti in sede consultiva, e giudicando i comportamenti che abbiano determinato un danno all'erario. Funzione consultiva, di controllo e giurisdizionale: il sistema risulta ben studiato e completo.

L'attività consultiva, quindi l'attività di interpretazione delle norme, al contrario di quella consulenziale che ha ad oggetto singoli atti di gestione, ha la caratteristica di essere necessariamente esercitata da un soggetto terzo, indipendente.

Negli anni la giurisprudenza della Corte dei conti si è graniticamente consolidata nel ritenere che requisito di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere fosse il carattere generale ed astratto delle stesse, che quindi non dovessero essere direttamente riconducibili a concreti atti di gestione ("direttamente" perché, ovviamente, a monte di una richiesta di parere vi è sempre un concreto caso specifico, cioè l'esigenza da parte di chi lo richiede di sapere se può legittimamente adottare una determinata decisione). In questo contesto, il quesito dev'essere formulato in termini astratti e il parere viene reso interpretando una normativa, e non su un atto di gestione. Peraltro, tali pareri vengono deliberati fornendo un'interpretazione che, in quanto generale e astratta, ha l'attitudine a risultare preziosa anche per gli altri enti che si troveranno ad operare in situazioni analoghe.

Il quadro sopra esposto è stato modificato ad opera della legge n. 238/2021 che, con un intervento “di rottura”, ha ampliato la funzione consultiva riconoscendola anche in presenza di fattispecie concrete. L’art. 46 di tale legge, ha infatti previsto che:

- *“limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro;*
- *i medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a richiesta degli enti territoriali sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all’esercizio delle funzioni finanziate con le risorse stanziare dal PNRR”.*

La prima parte della norma è di rottura, lì ove ha previsto che le amministrazioni centrali possano chiedere alla Corte dei conti pareri su concreti atti di gestione. Invece, risulta armonica rispetto al quadro precedente e alla natura magistratuale della Corte dei conti l’introdotta possibilità, in favore degli enti territoriali, di chiedere pareri sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità, poiché ciò non implica il vaglio di un atto di gestione.

Con questa disciplina, quindi, gli amministratori degli enti centrali possono beneficiare di una funzione consultiva (o meglio, come già chiarito, consulenziale), a richiesta, su singoli atti di gestione, che si pone in qualche modo fuori sistema, in quanto il rischio è che la Corte si inserisca nei processi decisionali a scapito della posizione di terzietà che deve caratterizzarla.

Passando ad esaminare la **proposta di legge oggi in esame**, emerge che quest’ultima estende la possibilità di chiedere pareri alla Corte dei conti su concreti atti di gestione, cioè:

- ampliando il presupposto, che non è più solo riferito alle “risorse” stanziare dal PNRR, ma viene esteso a tutte le fattispecie connesse all’attuazione del PNRR a e del piano nazionale per gli investimenti complementari;
- prevedendolo anche in favore degli enti territoriali;
- stabilendolo altresì a richiesta proveniente dagli organismi nazionali di diritto pubblico.

È ora possibile passare a un breve esame delle principali **criticità**:

- un primo problema è costituito dalla prevista attribuzione della competenza alla Sezione centrale per il controllo di legittimità e, non, come invece dovrebbe essere nel rispetto dell’organizzazione della Corte, alle Sezioni riunite (problematica già esposta in modo efficace dal Presidente della Corte dei conti);
- una seconda criticità consegue alla previsione per cui i pareri possono essere chiesti su fattispecie concrete, in quanto, come già evidenziato, in tal modo la

Corte dei conti si inserirebbe nei processi decisionali. Il Presidente della Corte dei conti in audizione ha già chiarito che in tal modo risulta altresì violata la riserva di amministrazione;

- la nuova previsione, inoltre, rischia di risultare non facilmente sostenibile per l'organizzazione delle Sezioni regionali di controllo, attivabili dagli enti territoriali. Queste ultime rischiano, infatti, di essere chiamate a gestire un elevato numero di richieste di pareri. È vero che le amministrazioni centrali ad oggi non si sono mai avvalse della facoltà di domandare pareri su concreti atti di gestione prevista dalla legge n. 238/2021; tuttavia, gli enti territoriali negli ultimi 20 anni hanno preso buona confidenza con lo strumento costituito dalla possibilità di attivare la Corte dei conti in sede consultiva e, pertanto, è concretamente possibile, se non prevedibile, che decidano di avvalersi della nuova possibilità loro riconosciuta. Un eventuale elevato numero di richieste rischierebbe però di mettere in notevole difficoltà le Sezioni regionali, difficoltà che si sommerebbero a quelle evidenziate dal Presidente della Corte e dal Presidente Tommaso Miele come conseguenza delle modifiche della funzione di controllo. La criticità è accentuata dalla previsione per cui in caso di mancata espressione del parere nel termine di 30 giorni, qualora l'amministrazione nel richiederlo abbia prospettato una soluzione, lo stesso si intende reso in senso conforme alla soluzione prospettata. Per questa norma valgono, ad avviso di chi parla, le stesse considerazioni già esposte dal Procuratore generale e dalla Presidente dell'Associazione, seppur da questi ultimi riferite ai controlli preventivi, in merito al pericolo di una scriminante che consegua a un mero silenzio della Corte dei conti.

Poi, emergerebbero anche altre problematiche, come per esempio: cosa succede se la richiesta di parere a giudizio della Sezione di controllo non descrive la fattispecie in modo sufficientemente accurato da consentire di rendere il parere? Verrebbe rigettata? Oppure, la Sezione potrebbe domandare integrazioni? In questo secondo caso però si sposterebbe il termine per rendere il parere e i tempi si allungherebbero.

In merito ai dubbi circa l'estensione della legittimazione a chiedere pareri anche agli organismi di diritto pubblico, si rinvia alle considerazioni sviluppate dal Presidente della Corte dei conti.

Chi parla è poi d'accordo con la posizione espressa dalla nostra Associazione magistrati secondo cui l'ampliamento della funzione consultiva rischierebbe di vanificare lo svolgimento delle altre funzioni intestate alla Corte; aggiungo solo che rendere un parere su un atto di gestione, parere che, come già ricordato, poi potrebbe precludere un eventuale giudizio di responsabilità su quella determinata fattispecie, implica di fatto un giudizio che però viene reso in assenza dell'istruttoria propria del processo erariale e della completa analisi della fattispecie quale emerge in sede processuale a seguito del contraddittorio tra le parti. Processo che, peraltro, come ha ricordato la Presidente dell'Associazione, ha ad oggetto la condotta complessiva e non è limitato a

singoli atti. Quindi, pone diversi problemi la previsione per cui la gravità della colpa è esclusa in ogni caso per gli atti adottati in conformità ai pareri resi.

È necessario aggiungere che questa previsione non appare necessaria in quanto, se è vero che il parere reso da un organo interno all'amministrazione (l'Ufficio legale ove presente, o l'organo di revisione contabile) non esclude automaticamente la responsabilità del funzionario pubblico che si sia ad esso conformato, in realtà solo in situazioni straordinarie è concretamente ipotizzabile in questi casi una condanna a risarcire il danno; ciò, per mancanza dell'elemento della colpa grave. Questo aspetto è stato anche rilevato dal Presidente Miele nel corso della sua audizione.

Pertanto, **riassumendo**, è possibile affermare che, se è chiaro a tutti come, a monte dell'intenzione di rafforzare la funzione consultiva della Corte dei conti, vi è la comprensibile esigenza (dichiarata dal proponente, on. Foti) avvertita dagli amministratori corretti di avere la certezza di agire nella piena legalità, è altresì da considerare che la possibilità di chiedere pareri alla Corte dei conti su singoli atti di gestione si porrebbe fuori sistema e che l'estensione di tale facoltà ("estensione" in quanto, lo ricordiamo, già prevista dalla legge n. 238/2021) rischierebbe di mettere in crisi le Sezioni regionali di controllo, nonostante si tratti di una riforma non necessaria, in ragione del rilievo che hanno i pareri espressi dagli organi interni all'amministrazione (istituzionalmente deputati a esprimerli su singoli atti di gestione) nell'escludere la colpa grave.