Vittorio Raeli

(Presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna)

*****

(testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457 intitolato « *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale* »)

*****

1.Premessa.

Il disegno di legge A.S. n. 1457 è tributario, sia per contenuti che per finalità, dell'A.C. n. 1621 (intitolato « *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*», approvato alla Camera dei deputati il 9 aprile 2025

Di esso, quindi, riprende la finalità dichiarata dai presentatori dell'A.C. n. 1621 nella relazione illustrativa: quella di arginare il fenomeno della " **paura della firma**", espressione giornalistica.

Il tema in questione, secondo cui le pubbliche amministrazioni (e i loro amministratori/dipendenti) si astengono dal prendere decisioni, che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo prenderne altre meno impegnative (in quanto fondate su prassi consolidate) o più spesso restare inerti per il timore di essere esposte a possibili responsabilità, oramai al centro dell'agenda politica e parlamentare, ha trovato riconoscimento sul piano della giurisprudenza amministrativa e costituzionale nonché da parte della dottrina più atorevole.

Così, CdS, sez. IV, 3 agosto 2023, n. 7503: "L'adozione da parte della pubblica amministrazione di condotte inerti e contraddittorie, tali da incidere su una posizione giuridica tutelata ascrivibile al consociato, è idonea ad integrare gli estremi di un illecito aquiliano, fonte di responsabilità risarcitoria. Tale fenomeno, noto come burocrazia difensiva o paura della firma, che discende da un malinteso senso di autoprotezione della struttura amministrativa, finisce per anteporre tale protezione a quella dei cittadini e degli interessi pubblici che la stessa struttura dovrebbe prioritariamente tutelare".

Il riferimento, nella giurisprudenza costituzionale, è a C.cost., 18 gennaio 2022, n.8, che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, per violazione dell'art. 77 cost., in merito all'art. 323 c.p., prima della sua abolizione, ha ritenuto ammissibile la decretazione d'urgenza in materia penale al fine di superare il problema della " burocrazia difensiva" e della conseguente inefficienza dell'attività amministrativa. Ad essa ha fatto seguito Corte cost., 16 luglio 2024 n. 132

Altrimenti denominato dagli studiosi come " **burocrazia difensiva**" , è innegabile che il fenomeno esista – e non solo in Italia.

Si può partire, innanzitutto, da una considerazione, maturata in ambito civilistico, che può essere estesa a tutti gli agenti pubblici, secondo cui al fine di evitare il rischio di incorrere nella responsabilità[…]non vi è sempre e solo la via di una maggiore diligenza nella decisione; spesso vi è anche la via di scegliere, nel dubbio, quella decisione che, pur quando possa essere ingiusta e socialmente dannosa, sia meno idonea a cagionare quel tipo di danno che solo può dar luogo ad un'azione di responsabilità.

E' indiscutibile, invero, che un amministratore titubante, incaricato di compiere scelte obiettivamente difficili, sarà fatalmente portato a preoccuparsi assai più dell'eventualità di compiere sbagli passibili di sanzione che della possibilità di procurare vantaggi diffusi e di norma invisibili alle verifiche più consuete, correndo rischi personali.

L'esistenza stessa del fenomeno, che individua, in estrema sintesi, quell'atteggiamento, molto invalso tra i dipendenti pubblici (soprattutto dirigenti, ma non solo), per cui è " **meglio non fare che rischiare**". non può essere messa in dubbio, come dimostra una indagine condotta nel 2017 dal Forum PA.

Intervistando quasi 1.500 dipendenti pubblici provenienti da tutti i comparti della P.A., è stato accertato, invero, che per la maggioranza degli intervistati il fenomeno è un problema reale e che la sua entità è divenuta gradualmente più rilevante nel corso dell'ultimo quinquennio. Ed invero, per il 44,3% occorre un " ripensamento del modello di distribuzione delle responsabilità".

Va fatta menzione, inoltre, dello studio pubblicato nel 2020, che analizza il fenomeno della amministrazione difensiva nel settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture attraverso i dati raccolti con un questionario a cui hanno risposto 538 Rup. Dalle risposte emerge la forte percezione del rischio legato al ruolo di Rup., in quanto circa il 50% delle decisioni prese all'interno della PA di appartenenza viene vista come ascrivibile ad una componente difensiva.

L'indagine in questione è interessante, in quanto evidenzia come ai fini della " **burocrazia difensiva**" non è tanto rilevante il dato oggettivo di incorrere in responsabilità nell'assumere decisioni difficili, quanto il dato soggettivo del rischio percepito da chi quelle decisioni è chiamato ad adottare e, oltre, una correlazione tra la percezione del rischio di responsabilità, da un lato, ed il rallentamento della azione amministrativa.

Va fatta menzione, da ultimo, dello studio pubblicato nel 2020, che analizza il fenomeno della amministrazione difensiva nel settore degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture attraverso i dati raccolti con un questionario a cui hanno risposto 538 Rup.

Dalle risposte emerge la forte percezione del rischio legato al ruolo di Rup., in quanto circa il 50% delle decisioni prese all'interno della PA di appartenenza viene vista come ascrivibile ad una componente difensiva.

Occorre sfatare, dunque, quanto spesso si afferma anche in occasioni di importanti eventi istituzionali, e cioè che la " paura della firma" sarebbe piuttosto " **fuga**" **della firma** ovvero più spesso incapacità di assumersi responsabilità, i cui fattori determinanti sarebbero riconducibili alla "**criticità negli attuali criteri di scelta della dirigenza**", alla " **qualità e all'orientamento della formazione, probabilmente non del tutto adeguate**" e " **ad una legislazione complessa, spesso farraginosa, stratificata, di dubbia interpretazione, fonte di incertezze**" .

Sono parole dell'ex Procuratore generale, Angelo Canale, che stridono non poco con quelle del **Prof. Massimo Luciani**, ora Giudice costituzionale: " **Varie indagini di scienza dell'amministrazione hanno dimostrato che si tratta di un fenomeno reale e che gli amministratori pubblici, in effetti, possono avere la tendenza a nono compiere o a rallentare atti del loro ufficio per non assumersene la responsabilità[…]La questione, pertanto, non va presa sottogamba[…]**" (*Appunti* per l'audizione del 29 luglio 2024 innanzi la 1^ Commissione (Affari costituzionali) e la 2^ Commissione (Giustizia) riunite della Camera dei deputati)

Si rende necessario, peraltro, verificare, in primo luogo, se è vera la premessa secondo cui i giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti " **alimentano, a livello generale, il circuito della paura**", come è scritto nella relazione illustrativa dell'A.C. n. 1621, e, quindi, se le soluzioni introdotte siano adeguate a combattere il fenomeno della " burocrazia difensiva".

Va detto, *in primis*, che non è assolutamente vero che il " **circuito della paura della firma**" sia ricollegabile esclusivamente alla giurisprudenza contabile, in quanto concorrono con essa l'ipertrofia normativa e certe " **oscurità**" stessa disciplina normativa in vigore.

Per quanto concerne l'ipertrofia normativa, sarebbe senz'altro auspicabile una semplificazione normativa , che si alimenti anche attraverso un migliore linguaggio normativo ovvero l'insieme di tecniche e regole redazionali dirette a migliorare la qualità di una norma affinchè sia chiara e facilmente comprensibile.

I tentativi di delegificazione periodica o di analisi di impatto della regolazione o di relazione annuale sulla semplificazione hanno dato, però, modesti frutti.

Il problema è antico se **Cesare Beccaria** già si lamentava dell'oscurità della legge , dicendo che è « **un male.che strascica seco necessariamente l'interpretazione; e lo sarà grandissimo, se le leggi siano scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi**».

Per quanto riguarda la normativa in vigore vi sono alcuni aspetti che si presentano " **oscuri**" e forieri di plurime interpretazioni, che rendono incerto il quadro giurisprudenziale . Un esempio per tutti, il danno all'immagine della P.A.

E' indiscutibile, quindi, che il formante giurisprudenziale possa rappresentare fattore di incertezza, ma non è operando con la leva legislativa che possa risolversi il problema del " **diritto giurisprudenziale**", che con l'avvento dello Stato costituzionale ha avuto modo di affermarsi con forza impensabile rispetto al periodo anteriore, in quanto agendo solo sul versante della giurisprudenza il tentativo del legislatore si presenta vano e destinato ad insuccesso.

Ci vuole, innanzitutto, chiarezza e la rispondenza delle soluzioni normative agli obiettivi che ci si prefigge sul piano normativo.

2. Le modifiche all'istituto della responsabilità amministrativa

Iniziando dalle modifiche apportate alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa, vengono in considerazione le disposizioni di cui all'articolo 1, rubricato " *Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti*"

2.1. L'articolo 1, lett. a), n.1, dell'A.S. n. 1457 modifica il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 20/1994 introducendo la **definizione di colpa grave**, che presenta profili problematici con riferimento alla fattispecie della **« violazione manifesta delle norme di diritto applicabili»** sotto due profili: il disallineamento con la nozione di colpa grave di cui all'articolo 2 del codice dei contratti pubblici (D.lgs. n.36/2023), che fa riferimento alla « violazione di norme di diritto», a prescindere dal carattere manifesto della stessa; la difficile individuazione – « **ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta**» – del « **grado di chiarezza e precisione delle norme violate**», trattandosi questi ultimi di concetti a loro volta **vaghi** più che indeterminati.

Se, quindi, la *ratio* dell'intervento è quella di una rimeditazione della colpa grave, per restringere in maniera rilevante le maglie del criterio ordinario di imputazione della responsabilità, l'obiettivo non è raggiunto, in considerazione della eccessiva discrezionalità rimessa al giudice contabile, tale da configurare la tipizzazione come solo formale.

2.2. L'articolo 1, lett. a), n. 4, A.S. n. 1457 sotto le vesti di norma di interpretazione autentica del **comma 1-ter** dell'articolo 1 della legge n. 20/1994 definisce , poi, mediante il meccanismo della **presunzione *juris tantum***, l'ambito di applicazione della " **buona fede**" dei titolari degli organi politici, che sussiste – fatti salvi i casi di dolo - allorquando gli atti adottati dagli stessi titolari **« sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso**».

La formulazione proposta, a ben vedere, non incide sulla " **burocrazia difensiva**", in quanto la disposizione è finalizzata ad una redistribuzione (interna) delle responsabilità tra amministratori e funzionari pubblici, in favore dei primi rispetto ai secondi, che, però, si riflette sulla " **paura della firma**", in quanto saranno incoraggiati comportamenti " **difensivi**" dell'apparato burocratico.

2.3. E' introdotto, invece, dall'articolo 1, lett. a), n. 5, A.S. n. 1457 - *ex novo* - il **comma 1-octies**, che prevede, nei casi di colpa grave, l'**obbligo di riduzione del danno accertato** nella misura non superiore al 30% dello stesso e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione annua lorda.

Con la predeterminazione del tetto della responsabilità amministrativa si compie il percorso legislativo che prende avvio dagli anni '90 del secolo scorso nella direzione sanzionatoria – e non più solamente risarcitoria –della responsabilità amministrativa, con l'approvazione della legge n. 20/1994, che individua la " personalità" come caratteristica fondamentale dell'istituto, che va oltre la intrasmissibilità agli eredi della obbligazione risarcitoria facente capo al soggetto pubblico nel frattempo deceduto.

Ed invero, se il risarcimento del danno accertato è ab origine non integrale, ma parziale, è evidente che di sanzione si tratta, ma con tutte le ambiguità che la disposizione proposta porta con sé.

La predeterminazione, infatti, non avviene direttamente sul piano legislativo, ma, surrettiziamente, attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio del potere (sic) di riduzione del danno come accertato.

La scelta di incidere sulla natura e funzione, in senso sanzionatorio, della responsabilità amministrativa è, poi, tale da mettere in pericolo l'obiettivo del superamento della " **paura della firma**", in quanto l'elemento soggettivo del " nuovo" modello di responsabilità non può che essere rappresentato dalla colpa lieve – e non più dalla colpa grave – e si pone un problema di **bis in idem** in tutti i casi (e sono tanti) nei quali il fatto dannoso coincide con il fatto-reato.

In disparte la consueta scarsa fattura dei testi legislativi, sarebbe stato preferibile, infatti, una assunzione diretta di responsabilità da parte del legislatore anziché "scaricare sul potere giudiziario", con una operazione di *maquillage*, la riduzione del danno.

Vi è da chiedersi, in definitiva, perché, se lo scopo della riforma è quello di assicurare effettività e certezza preventiva alla riduzione dell'addebito, il legislatore non si assuma direttamente la responsabilità di fissare limiti minimi e massimi, stabilendo un " tetto" alla responsabilità per colpa grave.

Deve osservarsi, peraltro, che in relazione alla legge della Provincia di Bolzano, 9 novembre 2001, n. 16, la Corte costituzionale, con sentenza n. 340 del 24 ottobre 2001, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, con cui è stato posto, come limite all'entità del risarcimento, la « **metà di un'annualità del compenso o stipendio complessivo, al netto delle trattenute previste per legge, percepito al tempo in cui l'azione di responsabilità è proposta**».

La norma attualmente in discussione, ove approvata, rendendo obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo si presta, inoltre, ad alcuni dubbi di costituzionalità, in quanto lesiva del principio di indipendenza del giudice.

Sebbene siano fatti salvi i casi di dolo e di illecito arricchimento, si tratta della modifica più dirompente del disegno di legge A.S. n. 1457, che in nome della esigenza di debellare il fenomeno della " **burocrazia" difensiva**", sacrifica la funzione oltre che risarcitoria anche deterrente della responsabilità amministrativa, la quale fa il paio con l'altra secondo cui « **L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima**»(**comma 1-*decies***) .

Le conseguenze derivanti dalla applicazione delle due norme sono a dir poco devastanti .

Ed invero, deve osservarsi che il 70% del danno accertato dal giudice contabile sarà a carico della collettività, mediante siffatto meccanismo di " socializzazione" del danno erariale, privando la responsabilità, come accennato, della sua funzione risarcitoria e di deterrenza, giacchè non può dirsi che vengano adeguatamente salvaguardate in relazione a quel risibile 30%.

La finalità della disposizione accettabile in linea di principio – rendere prevedibile la sanzione, determinata in misura certa – è stara declinata in modo estremamente pregiudizievole

Deve dirsi, poi, che il pagamento spontaneo di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna comporta il venir meno delle sanzioni interdittive previste dal **comma 1-novies.** Ciò, in quanto tali sanzioni sono sussumibili quali effetti derivanti dalla sentenza di condanna.

2.4. La **prescrizione** conosce una accelerazione, in quanto, con la modifica del **comma 2** dell'articolo 1 della legge n. 20/1994, ad opera dell'articolo 1, lett. a), n. 6, A.S. n. 1457, essa decorre " **indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno**" e, nei casi di occultamento doloso, dalla data di scoperta del danno soltanto se " **realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione**".

Delle due modifiche, assume rilievo la seconda, in quanto l'occultamento doloso del danno realizzato con una condotta omissiva ricade nell'ambito della regola della decorrenza della prescrizione dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso (e non dalla sua scoperta).

La giurisprudenza della Suprema Corte (Sez. 3^ civile n. 2030, del 29 gennaio 2010, Sez. 2^ penale, n. 30798, del 27 luglio 2012, Sez. 2^ pen., n. 24340/2010 e n. 41717/2009) ha sancito la rilevanza della condotta omissiva, ai fini integrativi dell'occultamento doloso. In tal senso è stato rilevato che anche il semplice silenzio, "serbato maliziosamente su alcune circostanze da chi abbia il dovere di farle conoscere", può integrare l'artificio o il raggiro richiesto per la sussistenza del reato di truffa, in quanto il "…comportamento dell'agente in tal caso non può ritenersi meramente passivo ma artificiosamente preordinato a perpetrare l'inganno…". E anche la giurisprudenza contabile ha ritenuto che l'occultamento doloso possa realizzarsi attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente ad oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge. Alla luce dei principi di diritto richiamati è da ritenere che non sia maturato il termine di prescrizione, giacché gravava sull'odierno convenuto un indiscusso dovere di comunicazione, oltre che di preventiva autorizzazione, a cui non ha ottemperato concretizzando, così, il doloso occultamento (C. conti, Sez. I app., n. 49 del 6 febbraio 2023).

La differenza di trattamento che si ricollega alla natura (commissiva e omissiva) delle condotte produttrici di danno erariale è foriera di diseguaglianza e, probabilmente, è in violazione dell'art. 3 cost.. apparendo irragionevole disciplinare diversamente il termine iniziale di decorrenza della prescrizione a seconda che la condotta sia attiva o omissiva.

2.5. Sicuramente utile al perseguimento dell'obiettivo di lenire il timore della responsabilità amministrativa è la introduzione nell'articolo 1 della legge n. 20/1994 del nuovo **comma 4-bis,** da parte dell'articolo 1, lett. a), n. 7 A.S. n. 1457, che prevede l'**obbligo di copertura assicurativa** per danno da colpa grave.

Di per sé, l'obbligo assicurativo non ha un effetto deresponsabilizzate per gli amministratori ed i dipendenti pubblici dipendenti pubblici, ma la limitazione ai soli danni patrimoniali lascia fuori i danni non patrimoniali che, nella pratica, rappresentano la tipologia di danno più ricorrente.

Avere previsto, inoltre, che l'impresa assicuratrice sia litisconsorte necessario nei giudizi di responsabilità amministrativa è meritevole di apprezzamento anche se sarebbe opportuno completare la previsione con il riconoscimento dell'azione diretta dell'agente pubblico verso di essa, analogamente a quanto dispone la legge n. 24/2017, all'articolo 12.

3. Il controllo preventivo di legittimità e l'introduzione di nuove cause di esclusione della responsabilità

Il *fil rouge* che unisce le disposizioni di modifica della disciplina dei controlli, contenuta nell'articolo 3 della legge n.20/1994, è la previsione di nuove cause di esclusione della responsabilità amministrativa.

La tecnica è quella della produzione normativa mediante rinvio (v. .articolo 1, lett. b), n. 2, A.S.).

Si inizia dalla estensione della esimente della registrazione dell'atto sottoposto a controllo agli « **atti richiamati e allegati**» che ne che costituiscono « **il presupposto logico e giuridico** » mediante la riformulazione del **terzo periodo** del **comma 1** dell'**articolo 1** della **legge n. 20/1994** (art. 1, lett. a), n. 1.2, A.S. n. 1457).

Il testo originario circoscriveva la esclusione della responsabilità « **limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo**» .

La modifica prevista comporterà un indubbio rallentamento dell'attività di controllo di cui non si sentiva la necessità, spiegandosi soltanto alla luce della reale *ratio* ispiratrice della **controriforma**, rappresentata dallo smantellamento di un presidio di legalità quale quello della Corte dei conti

Il meccanismo del " **silenzio assenso**" previsto dall'articolo 1, lett. b) n. 2, A.S. n. 1457, che novella l'articolo 3 della legge n. 20/1994, aggiungendo il **comma 1-ter** , è configurato in modo che il decorso dei termini qualificati come perentori comporta la registrazione dell'atto; esso, tuttavia, non appare compatibile con la natura magistratuale della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti.

Al " **silenzio assenso**" si collega, inoltre una causa di esclusione della responsabilità.

Tale soluzione prevista dalla disposizione in relazione ai contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC è, poi, estesa agli ordinari controlli di legittimità (art. 1, lett. b), n.3, A.S. n. 1457) .e al controllo " facoltativo" di legittimità su richiesta delle Regioni, Province ed Enti locali (art. 1, lett. b), n. 2)

Il combinato disposto delle nuove disposizioni determina un regime di sostanziale di irresponsabilità, in quanto è sufficiente il semplice decorso dei termini (perentori) per escludere ogni ipotesi di responsabilità amministrativa di natura provvedimentale.

Il precipitato di tali modifiche sull'assetto dei controlli (preventivi) di legittimità è una inversione di tendenza rispetto al dibattito che ha preso inizio negli anni '90 del secolo scorso e che scaturiva dalla osservazione che i controlli non esprimano una effettiva funzione di controllo, limitando profondamente la capacità decisionale e, in particolare, la discrezionalità delle amministrazioni, così contribuendo ad alimentare il fenomeno – come ricordato, da ultimo, da **Sabino Cassese** - della "**cogestione**" della Corte dei conti con le amministrazioni soprattutto centrali, deleterio quanto la " **burocrazia difensiva**".

L'essenza della funzione di controllo, come è stato efficacemente sostenuto in dottrina, dovrebbe, invece, essere niente più che quella di assicurare l'equilibrio dei rapporti che intercorrono tra Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione.

Sembrerebbe, dunque, che sul versante del controllo il ruolo della Corte dei conti ne esca rafforzato – ed invero l'A.C. n. 340 usava l'espressione " rafforzamento" della funzione di controllo – ma è una semplice illusione, in quanto, con un organico di 510 magistrati contabili in servizio, non è che tutti i termini potranno essere rispettati anche perché il controllo " facoltativo" su richiesta delle Regioni, Province ed Enti locali determinerà un aumento dei carichi di lavoro soprattutto delle Sezioni regionali di controllo.

4.La funzione consultiva

L'articolo 2, rubricato «*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*», ridisegna la funzione consultiva, prevedendo, **su richiesta** delle amministrazioni centrali e degli altri «**organismi nazionali di diritto pubblico**», che la Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità renda pareri nelle materie di contabilità pubblica « **anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete**», di valore complessivo non inferiore a 1 milione di euro, connesse all'attuazione del PNRR e del PNC.

Il riferimento a « **fattispecie concrete**» suscita più di una perplessità dappoichè più che violare il principio di riserva di amministrazione di cui all'art. 97 Cost. ed essere incompatibile con i caratteri di terzietà e di

indipendenza garantiti alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost., è concreto il pericolo del verificarsi di forme di " cogestione" tra Corte dei conti ed amministrazioni richiedenti. E comunque è inutile nascondersi che il problema riguarda anche le «**fattispecie astratte**», dietro alle quali vi sono, senza apparire nella richiesta di parere, dei casi concreti che sono all'origine dell'impulso della attività consultiva.

E' evidente che il riferimento alle « **fattispecie concrete**» è strumentale alla introduzione della nuova causa di esclusione della responsabilità collegata alla adozione dell'atto conforme a parere.

Si prevede, altresì, l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo, a richiesta degli enti territoriali, alle stesse condizioni. A tale proposito è stata coniata l'espressione di " **controllo facoltativo**".

In entrambi i casi, si stabilisce l'esclusione della gravità della colpa nel caso di decorso del termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta.

Le disposizioni di cui consta l'articolo 2 sono state in parte anticipate dall'**articolo 46** - rubricato «*Sviluppo della funzione consultiva*» - della **Legge europea 2019-2020** (L. n. 238/2021). il quale prevede, al comma 2, che: «Limitatamente alle risorse stanziate dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, **a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico**, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica su **fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro**, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziate dal **PNRR** e con i fondi complementari del **PNC**. E' esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.».

Deve osservarsi, in primo luogo, la necessità di allineare l'articolo 2 dell'A.S. n. 1457 con le disposizioni di cui all'**articolo 46** della **Legge europea 2019-2020**, in quanto, con riferimento ai fondi stanziati con il **PNRR** e il **PNC**, l'attività consultiva delle Sezioni riunite e quella delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si esplica su " fattispecie astratte ". Una disarmonia riguarda anche l'organo emittente il parere.

Per inciso, in relazione a tale previsione non è pervenuta a tutt'oggi alcuna richiesta di parere alla Corte dei conti, ma non è detto che ciò non potrà verificarsi nel futuro, determinando un sovraccarico di richieste di pareri a causa della esimente della responsabilità erariale da colpa grave.

Ciò premesso, è abbastanza evidente l'impatto dell'articolo 2 sulla normativa attualmente in vigore, che limita la funzione consultiva agli enti territoriali, in quanto è ampliativo della platea dei legittimati a richiedere il parere della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità, la cui funzione primaria è quella di controllo

Particolari perplessità suscita, tuttavia, l'ampliamento in favore degli « **organismi nazionali di diritto pubblico**», giacchè , a ben vedere, la nozione di " **organismo di diritto pubblico**" è molto estesa, secondo quanto previsto dall'art.2, comma 1, lett. e), dell'Allegato I.1 del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con d.l.gs. 31 marzo 2023, n. 36, che definisce l'organismo di diritto pubblico come qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria:1) dotato di capacità giuridica;2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale;3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Si esprime approvazione, invece, alla attribuzione della c.d. nomofilachia alle Sezioni riunite avendo cura di precisare il carattere innovativo della disposizione, che va ad alterare gli ambiti di competenza ripartiti tra le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie, così come cristallizzati negli articoli 17,

comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito dalla L. n. 109/2009, e 6, comma 4, del D.L. n. 174//2012, convertito dalla L. n. 213/2012, nel testo modificato dall'articolo 33, comma 2, lettera b), del D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

L'intervento legislativo dovrà, quindi, coordinare le due disposizioni onde evitare disparità di trattamento suscettibili di integrare la violazione dell'art. 3 Cost.

5. **La riorganizzazione interna della Corte dei conti e il riordino delle funzioni.**

L'articolo 3, A.S. n. 1457, rubricato « *Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti* », presenta plurimi profili di interesse.

Si possono raggruppare le previsioni della delega legislativa in disposizioni riguardanti gli aspetti relativi alla **organizzazione** e alle f**unzioni** della Corte dei conti.

Rientrano nel primo gruppo la previsioni di cui alle lettere a), c), d), g), i) e nel secondo le previsioni di cui alle lettere b), e), f), g), l), m), n), o), p), q), r) e s).

Sia per le previsioni del primo tipo che per quelle del secondo la valutazione non può che essere totalmente negativa.

E ciò non per ragioni di " conservatorismo", ma semplicemente perché i vantaggi che si attendono dalle scelte effettuate non sono quelli che si avranno.

5.1. Così è per le **scelte organizzative**, in relazione modulo della unica « **sezione territoriale**» che svolge « **unitariamente**» funzioni giurisdizionali, di controllo e consultive, al posto delle attuali sezioni giurisdizionali regionali e sezioni regionali di controllo (lett. c, n. 1).

Si smantellano, infatti, uffici che hanno dato dimostrazione di efficienza in nome di istanze di non meglio definite esigenze di cambiamento, il cui fine ultimo è quello di creare un intreccio tra funzioni che andrebbero mantenute distinte sul piano organizzativo secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 29 del 1995 . nella quale il giudice delle leggi afferma che «***la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione[…]e del controllo successivo sulla gestione****[…]pone delicati problemi di regolamentazione dei confini[…]sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo in quanto* ***postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo***» (punto 11.4 del "Considerato in diritto").

Lo stesso dicasi per quanto concerne le « **procure territoriali**», che andranno a sostituire le « **procure regionali**», ridotte ad una sorta di " **protettorato**" della procura generale anche in considerazione del carattere **verticistico** che questa viene ad assumere nella " **controriforma**", di cui l'A.S. n. 1457 porta i segni distintivi.

A tale riguardo, è sufficiente fare riferimento al « **potere di avocazione**» del procuratore generale, in relazione al quale si segnala che la norma di delega non indica in alcun modo i « **casi tassativamente previsti**», rimettendo la individuazione degli stessi alla fase di attuazione della delega (lett. e), n. 2), e alla sottoscrizione del procuratore generale " **congiunta**" con quella del « **procuratore territoriale** » degli inviti a dedurre, atti di citazione e di disposizione di misure cautelari oltre all'attività di "**tutoraggio"** prestata al « **magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale**» – considerato, evidentemente, un *minus habens* -da parte di « **uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale**» che andranno ad affiancare il magistrato della procura territoriale (lett. e, n. 3).

5.2. Permane una valutazione negativa anche per ciò che attiene all'impatto della delega legislativa sulle **funzioni** intestate alla Corte.

Per quanto riguarda le funzioni giurisdizionali, lo svolgimento « **unitario**» delle stesse e delle " **altre**" funzioni di controllo e consultiva creerà inevitabilmente problemi di funzionamento della sezione territoriale, sia pure ripartita in collegi, in quanto si verificheranno di frequente incompatibilità tra i magistrati della sezione legate

all’esercizio delle funzioni: il magistrato che avrà fatto parte del collegio deputato all’esercizio della funzione consultiva e/o di controllo non potrà far parte del collegio costituito per l’esercizio della funzione giurisdizionale ogniqualvolta si sia occupato delle stesse questioni.

Delle « **procure territoriali**» e del rapporto con la procura generale - caratterizzato dall’accentramento, da parte di quest’ultima, di funzioni che sono quelle ordinarie - già si è detto.

L’indebolimento delle funzioni giurisdizionali e requirenti è di palmare evidenza, mentre la funzione di controllo e consultiva si avviano ad essere quelle “ **primarie**”, in quanto « **i presidi territoriali della Corte sono dotati di personale […] con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo**» (lett. c), n. 2). In tal senso depone anche la previsione secondo cui la dotazione di risorse umane e strumentali è in funzione del rafforzamento delle funzioni consultiva e di controllo (lett.i, n. 1).

5.3. Da tale quadro rimangono fuori la previsione di cui alla lett. h), riguardante la regolamentazione dell esercizio dell’azione disciplinare a carico dei magistrati contabili, nel segno dei principi (più che dei criteri) di **trasparenza**, **celerità**, **rispetto del contraddittorio** e **tipizzazione degli illeciti.**

Si tratta di una “ novità” rilevante soprattutto per quanto concerne la **trasparenza** del **procedimento disciplinare e** la **tipizzazione** degl**i illeciti disciplinari**, in quanto l’attuale sistema disciplinare si fonda sulla atipicità dell’illecito.

Non si può rimettere, invero, a una deliberazione di natura amministrativa del Consiglio di presidenza la regolamentazione del procedimento disciplinare, che si presenta insoddisfacente per quanto riguarda l’attuazione del **valore della trasparenza**.

Il regolamento di disciplina che trova tuttora applicazione, infatti, è del tutto carente soprattutto per quanto concerne la **fase c.d. predisciplinare** che rientra nella competenza del Procuratore generale ai sensi dell’art. 2, p.1, deliberazione n. 3 del 7 gennaio 2021. Non risulta previsto, in particolare, il diritto di accesso del magistrato al fascicolo istruttorio aperto dal Procuratore generale nonostante la natura amministrativa del procedimento disciplinare.

Per quanto concerne gli illeciti disciplinari la **mancata tipizzazione** è aggravata dalla mancanza di un “**Massimario disciplinare**” che si rende indifferibile in un sistema disciplinare caratterizzato dalla atipicità degli illeciti.

Il comma 9, infine, dispone che per far fronte ai nuovi o maggiori oneri derivanti dalla attuazione della delega legislativa « **è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2026**»

Trattasi di previsione assolutamente da condividere anche perché è forse arrivata l’ora di sottolineare l’ipocrisia legislativa delle riforme “ a costo zero”.

Va soltanto chiarito il rapporto con quanto stabilito dall’articolo 20, commi 32 e 33, della Legge di bilancio n. 213 del 2023:

« *32. Le risorse finanziarie annualmente assegnate al bilancio autonomo della Corte dei conti, per il funzionamento dell'istituto, sono determinate in misura pari, complessivamente, allo 0,41 per mille per l'anno 2024, allo 0,437 per mille per l'anno 2025 e allo 0,45 per mille a decorrere dall'anno 2026 delle spese finali previste in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al netto delle spese per interessi e di quelle relative al PNRR. In sede di approvazione del conto consuntivo di ciascun anno, il Segretario generale della Corte dei conti dispone il versamento della quota libera dell'avanzo di amministrazione all'entrata del bilancio dello Stato. Le risorse finanziarie definite ai sensi del presente comma non possono essere inferiori a 325 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024.*

33. Gli stanziamenti di cui al comma 32 non tengono conto delle somme da trasferire al bilancio autonomo della Corte dei conti a seguito del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ai sensi dell'articolo 48,

comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dei trasferimenti per investimenti a valere sull'apposito capitolo in conto capitale.»

Al termine dell'esame delle diverse previsioni della norma di delega si può affermare, con le parole del Presidente della Corte dei conti, pronunciate in occasione della adunanza del Consiglio di Presidenza del 5-6 marzo 2024, che " **la riforma dovrebbe riguardare non solo le materie attinenti alle specifiche funzioni della Corte – responsabilità, controlli e attività consultiva – ma anche le norme che riguardano lo status dei magistrati della Corte, la composizione del Consiglio di presidenza e le sue competenze che nel 2009 sono state fortemente limitate**"

6. Conclusioni

Vi è che l'esame dell'articolato normativo rende evidente come la "**burocrazia difensiva**" ovvero la " **paura della firma**" sia solo il pretesto per varare una " **controriforma**" della Corte dei conti, che investe, come uno *tsunami*, le funzioni giurisdizionali e requirenti nel settore della responsabilità amministrativa, e " **strumentalizza**" la funzione di controllo e consultiva, nel senso di piegare quest'ultime al conseguimento dello fine ultimo di introdurre nuove sacche di irresponsabilità erariali

In primo luogo, le modifiche che si intendono introdurre alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa determinano uno sbilanciamento tra esigenze di tutela del buon andamento della P.A. e degli agenti pubblici. Tutto ciò senza risolvere – ma, in alcuni casi, aggravando – proprio il fenomeno che a parole di dice di voler contenere se non addirittura debellare.

Il fenomeno della " cogestione" trae nuova linfa dall'intreccio sempre più stretto tra funzione giurisdizionale e le " altre" funzioni (consultiva e di controllo) intestate congiuntamente alla Corte dei conti, in quanto favorisce comportamenti " conformistici" de dipendenti ed amministratori pubblici, messi al sicuro da atti conformi a visti di legittimità e pareri.

Lo " **smantellamento**" della Corte dei conti, nel tentativo di trasformarla in una delle tante *Authorities*, è, quindi, evidente, così come è di facile rilevabilità l'annullamento dello " standard etico" che la Costituzione richiede ad amministratori e dipendenti pubblici in assenza di modifiche sostanziali dell'A.S. n. 1457.

Si auspica, quindi, che il Senato intervenga per correggere le discrasie della riforma delle funzioni e dell'organizzazione della Corte dei conti allo scopo di evitare che anziché una riforma sia approvata una " **controriforma**".

VITTORIO RAELI
CORTE DEI CONTI
11.06.2025 09:14:08
GMT+01:00