Disegno di legge Atto Senato n 1457 recante "*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*". Audizione informale davanti alla Commissione prima del Senato. (19 giugno 2025- Pres Polito)

Buongiorno a lei Presidente ed ai Senatori, è per me un grande onore essere qui oggi per formulare osservazioni sul DDL di riforma della Corte dei conti.

Vi ringrazio per questo invito.

Poiché il tempo a disposizione è limitato e tenendo conto che le audizioni dei colleghi di giovedì scorso, in particolare del Presidente della Corte dei conti e del Procuratore generale, hanno posto l'accento, prevalentemente, sulle funzioni giurisdizionali e requirenti, formulerò delle considerazioni sulla funzione di controllo.

Osservo, prima di tutto, che le modifiche proposte in tale settore non hanno di mira un esercizio più efficiente ed efficace della funzione, ma l'aumento dei controlli preventivi è funzionale all' esimente della responsabilità.

Richiamo l'attenzione sulla circostanza che il controllo preventivo di legittimità su atti è solo una fra le tante tipologie di controlli che la Corte dei conti svolge, soprattutto a livello territoriale (elenco allegato).

Sottolineo che la prevenzione, in materia di gestione finanziaria, è assicurata in modo più efficace da altri controlli, come ad esempio quelli sui bilanci e rendiconti delle regioni e degli enti locali. Questa attività periodica costituisce un presidio preventivo, come ha avuto modo di affermare la Corte Costituzionale in diverse sentenze(fra cui: sentt n 40/2014, 39/2014, 60/2013) perché consente di intercettare i fenomeni di squilibrio al fine di spingere gli enti, tempestivamente, verso soluzioni immediate di risanamento, indispensabili per contenere i disavanzi ed evitare che il mancato tempestivo ripiano conduca gli enti verso il dissesto.

Vorrei sottoporre alla vostra attenzione l'attività di controllo che le Sezioni regionali svolgono per supportare le regioni e gli enti locali, nella gestione finanziaria a presidio degli equilibri nel rispetto dell'art 81 Cost.. Questa azione rilevante che agisce sul contenimento dell'indebitamento è oggi ancora più importante per assicurare il rispetto dei parametri del patto di stabilità, visto il costante incremento dell'indebitamento che ha di recente superato i 3063 miliardi di euro(ad aprile 2025).

Ricordo a me stessa che il Piano strutturale di bilancio di medio termine, presentato dal Governo in attuazione del nuovo Patto di stabilità di 4 anni estesi a 7, individua un percorso prestabilito per la finanza pubblica al fine di raggiungere una riduzione del rapporto debito PIL, segnando una riduzione del debito pubblico che va assicurato

anche dalle amministrazioni locali, che impegnano 1/3 della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, favorendo ed incentivando il debito a sostegno della crescita e degli investimenti (debito buono), rispetto a quello per spesa corrente (definito cattivo perché fine a se stesso).

Il ruolo della Corte dei conti è un ruolo di ausilio tecnico(la Corte Costituzionale ci ha definito *"il garante imparziale della finanza pubblica al servizio dello Stato comunità"*), volto ad evidenziare con tempestività le criticità finanziarie della gestione che possono emergere per indebitamenti eccessivi ed incontrollati i quali compromettono gli equilibri e, se non corretti per tempo, attraverso misure di risanamento stabili, possono compromettere il futuro degli enti e quindi i servizi ai cittadini. E' infatti evidente che un indebitamento eccessivo ed incontrollato condurrà l'ente verso l'impossibilità di onorare i propri impegni e quindi i debiti verso i creditori, ed allora il dissesto degli enti sarà inevitabile.

Ma il dissesto crea disagio alla popolazione e riduce la possibilità di fornire i servizi di cui i cittadini, soprattutto quelli più deboli, hanno bisogno. L'intervento tempestivo della Corte nelle diverse regioni supporta l'ente che deve affrontare con responsabilità e rigore tali situazioni, intervenendo con soluzioni tecniche mirate su singole problematiche (modificare l'assetto di un disavanzo strutturale comporta necessariamente o l'aumento delle entrate, accentuando politiche di riscossione e/o aumentando le aliquote dei tributi locali, o la riduzione delle spese). La Banca d'Italia nella sua relazione annuale ha registrato che nel periodo 2006/2024 il debito complessivo degli enti locali ha avuto una contrazione significativa, pari al 27,6% (ad eccezione del 2011 e del 2020/21 anno della pandemia). Su tale ragguardevole risultato, oltre ad altri fattori , hanno anche inciso i controlli puntuali della Corte dei conti, predisposti a partire dalla legge 266/2005 (art 1, c 166 e seguenti), valorizzati dalla legge 212 /2012 e dalla legge 243/2012, in attuazione del principio di pareggio del bilancio, inserito in Costituzione con la legge costituzionale n 1/2012.

Analizzo ora le singole norme del DDL 1457/ 2025 incidenti sul controllo, per proporre poi alcune soluzioni.

La riforma è intervenuta sulla disciplina del controllo preventivo degli atti ministeriali sempre con funzione esimente della responsabilità,attraverso **l'art 3, c 1-ter**, prevedendo una **sorta di silenzio assenso** in caso di mancato esercizio del controllo nei termini previsti. Ma tale modalità è più consona all'attività amministrativa e crea un *vulnus* alla funzione, in considerazione non solo dell'incompatibilità di tale modalità con la natura magistratuale che il controllo riveste, ma anche con la garanzia di legalità dell'azione amministrativa.

Infatti, con lo strumento del silenzio assenso si determina una vera e propria "omissione di controllo preventivo" sulla legittimità dell'atto, mentre rimane fermo l'effetto esimente da responsabilità erariale, con conseguente preclusione dell'azione di responsabilità nei casi in cui, dalle scelte amministrative espresse dall'atto, possa derivare un danno.

Viene meno, quindi, sia la garanzia di legalità data dal controllo svolto in via preventiva, sia la garanzia dell'intervento "sanante" in via successiva, nel caso eventuale in cui dall'atto illegittimo scaturisca un danno.

Perplessità crea poi la norma che ha esteso gli effetti esimenti della responsabilità degli atti su cui il controllo è stato esercitato, anche **agli atti presupposti** non soggetti direttamente al controllo (art 1, a) 1) 1.2). Anche in questo caso, infatti, la norma si traduce non in una anticipazione della tutela di legalità dell'azione amministrativa, ma in una vera e propria "mancanza di un reale controllo preventivo", accompagnata dalla preclusione del potere dello Stato di intervenire ex post per il recupero del danno eventualmente subito, se derivante da un'azione amministrativa illegittima non intercettabile a priori.

L'art 3, c 1 quater, prevede che le Regioni, le province autonome e gli enti locali, attraverso un particolare *iter,* possano sottoporre al controllo preventivo della Corte dei conti i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, o i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento, relativi a contratti di appalto di lavori, servizi e fornitura, attivi e passivi, ovvero i contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC , di importo superiore ai tetti previsti dall'art 14 del Codice dei contratti pubblici Dlgs 36/2023. Oltre a segnalare, a tale riguardo, fondati profili di incostituzionalità della disposizione, dato che si tratta di enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, da un punto di vista pratico, si osserva che è prevedibile che la Corte venga sommersa da una mole incontrollata di atti da parte di regioni, comuni, province, unioni di comuni ed altri soggetti locali (**art 3, c 1-quater)** ed in virtù **dell'art 3, c. 1-quinquies**, anche da parte di tutti i soggetti pubblici attuatori del PNRR e PNC. Se si pensa solo agli 8.000 comuni italiani, distribuiti nelle diverse regioni, è evidente che le limitate risorse umane di cui la Corte dispone, soprattutto nelle sedi regionali, dove tante e variegate sono le funzioni di controllo attribuite, tali risorse sarebbero totalmente assorbite da queste nuove funzioni, da esercitare, per altro, in un tempo molto ristretto, e con la previsione del c.d. *silenzio assenso*. Ciò porrebbe le Sezioni nell'impossibilità di svolgere gli importantissimi controlli a presidio degli equilibri di bilanci degli enti territoriali. Inoltre, si ricorda che, nei confronti di questa tipologia di controllo, in caso di rifiuto di visto(controllo con esito negativo), sarebbe preclusa la registrazione con riserva prevista solo per gli atti ministeriali.

Fra i principi di delega (**art 3, c 2, lett s**) è prevista a regime una norma simile "*individuare atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n 20". Anche in questo caso vanno sottolineate le riserve già espresse in precedenza sulla compatibilità costituzionale di un tale controllo e sulle problematiche gestionali connesse con un incremento massiccio di attività che renderebbe di fatto impossibile porre in essere altri controlli. Inoltre è evidente che l'appesantimento procedurale non appare in linea con il principio di semplificazione che dovrebbe indirizzare l'attività amministrativa.*

Va poi sottolineata la non condivisione di quanto previsto nella legge delega, all' **art 3, co 2 lett a) e c) n 1,** secondo cui le sezioni, sia centrali che regionali, sono abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali. Si sottolinea infatti che la Costituzione ha individuato in modo chiaro la specifica separazione delle funzioni ricollegandole a due distinte norme: l'art 100 per il controllo e l'art 103 per la giurisdizione. Al contrario, l'accorpamento determina inevitabili problemi di incompatibilità del giudice bloccandone l'azione sia di controllo che giurisdizionale((ad esempio il giudice davanti al quale si accertano le condizioni per dichiarare il dissesto sarebbe anche il medesimo che commina le sanzioni agli amministratori che lo hanno provocato).Pertanto, in questa commistione di funzioni, palesemente non governabile, sarebbe necessario svolgere un preliminare sindacato sulla compatibilità o meno del magistrato (o dei magistrati che compongono i collegi giudicanti), con conseguente rallentamento di tutte le funzioni, andando in senso contrario rispetto alla volontà del legislatore di accelerazione dei tempi, come dimostrato dalla fissazione dei termini per i controlli di legittimità e per l'attività consultiva e, con la previsione in via automatica del "silenzio assenso", nel il caso in cui gli stessi decorrano inutilmente;

Inoltre, l'accorpamento non assicurerebbe quella distinta specializzazione che le funzioni richiedono, necessaria per il più celere e qualificante svolgimento delle funzioni .

Infine si creerebbe un effetto caotico e di evidente confusione nei diversi utenti.

La legge delega **all'art 3, c 2 lett a) e lett c)** prevede che il presidente della Corte definisca i relativi Collegi. Va al riguardo osservato che a tutela del principio del Giudice naturale, previsto dall'art 25 Cost., i collegi vanno costituiti secondo criteri oggettivi e predeterminati seguendo modalità analoghe a quelle previste per la magistratura ordinaria.

Con riguardo **alla delega,** la quantità e la tipologia delle modifiche normative proposte richiedono un elevato livello tecnico di approfondimento. Per realizzare un disegno compiuto ed organico è pertanto necessario che i decreti legislativi delegati siano oggetto del lavoro di una **Commissione** composta da professori, magistrati contabili, avvocati. E' altresì necessario quantificare in modo più chiaro e preciso **le risorse finanziarie necessarie per realizzare** le relative riforme per le quali è ben difficile parlare di neutralità finanziaria . E' evidente che i decreti delegati dovranno essere accompagnati da relazioni tecniche articolate e precise per dare contezza della relativa copertura .

Per le altre funzioni giurisdizionale, requirente e consultiva richiamo e condivido integralmente le osservazioni formulate nel parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.4/2025.

Quanto, in generale, ai profili della responsabilità vorrei rammentare che l'art 340, c.4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dispone una responsabilità personale degli agenti nei confronti dell'Unione ed essa è regolata dallo statuto dei funzionari, che prevede la responsabilità integrale dei dipendenti per colpa grave per il danno arrecato all'Istituzione, come fino ad ora previsto anche in Italia. Vista la quantità di risorse che riceviamo dall'Europa, sia in virtù del PNRR che della periodica programmazione pluriennale, la questione assume particolare interesse anche perché il Reg UE 2021/241, dispositivo sul Next Generation EU, all'art 22 impone agli Stati membri, in qualità di beneficiari, di adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica in caso di frodi, di corruzione e di conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri sono tenuti a prevedere un sistema di controllo efficace ed efficiente, nonché devono provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Tutto ciò sicuramente prelude ad accertamenti rigorosi per assicurare che l'azione amministrativa correlata sia svolta con diligenza, perizia, accuratezza, applicando il principio di precauzione. Ecco perché la paura della firma si combatte su più fronti, il primo dei quali è la qualità dei funzionari pubblici, assicurando il rispetto di tale principio non solo nella fase del loro reclutamento, ma anche, successivamente, con la costante formazione per elevare gli standard professionali, al fine di evitare che alla gestione delle funzioni pubbliche si risponda con un affievolimento della responsabilità, con grave danno per i cittadini contribuenti .

A fronte di una collettività disorientata, che ha bisogno di credere nello Stato è quindi necessario riconquistare la fiducia attraverso comportamenti esemplari che scongiurino l'insindacabilità e non perseguano forme ingiuste di privilegio .

Da ultimo, c'è da ripensare alla norma di cui **all'art 1, n 4,** in ordine alla presunzione di buona fede dei politici, quando la decisione è supportata da atti proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili di organi tecnici o amministrativi. Una tale norma, soprattutto presso gli enti locali dove *l'input* dell'agire è riconducibile al vertice politico, la paura della firma potrebbe accentuarsi piuttosto che essere superata.

In conclusione, in relazione alle considerazioni svolte ed in linea con il parere n 4/2025 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con riguardo al controllo, si propone:

-all'art 3, c 1-ter, e all'art 3 n 3) di eliminare il silenzio assenso nel procedimento del controllo preventivo;

- eliminare l'art 1-quater;

- eliminare l'art 1-quinques e 1-sexies;

- eliminare dalla delega , all'art 3,2 lett a) , la parola unitariamente; e sostituire "ripartiti in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte" con "atti dell'Organo di autogoverno";

-eliminare dalla delega , all'art 3, 2 lett c) n 1 ,la parola unitariamente; e sostituire "ripartiti in collegi con provvedimenti del Presidente" ,con "atti dell'Organo di autogoverno"

- eliminare dalla delega art 3, 2 lett s) il disposto di tutta la lettera;

- integrare la delega ,art 3. 3" per la stesura dei decreti delegati " con " una Commissione di studio composta da professori universitari in materia di contabilità pubblica, magistrati contabili ed avvocati del libero foro".

Roma 19 giugno 2025

Pres Maria Teresa Polito

Controlli di competenza delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti .

1) Giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione (art. 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 10/10/2012 convertito in legge. n. 213/2012);
2) Controlli sul bilancio preventivo della regione (art. 1, comma 3, 4 e 7, del D.L. n. 174/2012 conv. legge. 213/2012 e D.LGS 118 del 23/06/2011);
3) Controlli sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);
4) Controlli sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);
5) Controlli sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della regione (art. 1, commi 10 e ss., del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);
6) Controlli sugli organismi strumentali della regione (art. 1 c. 799 della L. 208 del 28/12/2015);
7) Controlli sulla gestione dei fondi comunitari;
8) Controlli sui bilanci d'esercizio degli enti del SSR (art. 1, c. 170, della L. n. 266/2005 e art. 1, comma 3 del D.L. n. 174/2012);
9) Controlli sui rendiconti e bilanci di previsione degli enti locali (art. 1, c. 166, della L. n. 266/2005 e art. 148-bis D.LGS 267/2000 -Tuel);
10) Controlli sugli enti locali con ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (arti. 243-bis e ss. del Tuel);
11) Controlli sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 1 c. 6 D.L. 174/2012 e art. 148 del Tuel);
12) Controlli sulle relazioni di fine mandato di province e comuni (art. 4 c. 2 D.LGS. n. 149 del 06/09/2011);
13) Controlli sugli enti locali - Piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento (art. 2 c. 594 e 597 della L. 244 del 24/12/2007);
14) Controlli sugli enti locali - Referto controllo di gestione (**art. 198 bis TUEL**);
15) Controlli sulle spese di rappresentanza degli enti locali (art. 16, c. 26, D.L. 138/2011);
16) Controlli dei piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e dei provvedimenti di ricognizione straordinaria delle partecipazioni direttamente o indirettamente possedute dalle amministrazioni pubbliche: amministrazione regionale, aziende sanitarie, amministrazioni provinciali e comunali, Università - CCIA - Consorzi - Unioni di comuni ecc. (artt. 20 D.LGS 175 del 19/08/2016 e s.m.i);
17) Controllo sulla gestione (art. 3 c. 4 della L. 20/1994);
18) Controllo sulla gestione (art. 7 c. 7 della L. 131/2003);
19) Controllo sugli incarichi di collaborazione autonoma e consulenze (art. 1 c. 173 L. 266 23/12/2005 e art. 3 c. 57 L 244/2007);
20) Controllo sui regolamenti per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni (art. 3 c. 56 L. 244/2007);
21) Controlli sugli acquisti delle pubbliche amministrazioni di beni e servizi extra CONSIP (art. 1 c. 510 L 208 del 28/12/2015);
22) Controllo dei rendiconti delle spese elettorali di partiti, movimenti o liste relative alle elezioni amministrative dei comuni con oltre 30.000 abitanti (art. 13, L. n. 96 del 06/07/2012);
23) Richieste di parere da parte di Regione, Comuni, Province e Città metropolitana (art. 7, comma

8, della legge n. 131/2003);

24) Controllo preventivo di legittimità su atti delle amministrazioni decentrate dello Stato (art. 3 c. 1 legge n. 20 del 14/01/1994);
25) Controllo successivo di legittimità su atti delle Amministrazioni decentrate dello Stato(art. 10 dlgs 123/2011);
26) Controllo contabile delle contabilità di tesoreria e rendiconti dei funzionari delegati (artt. 604 - 607 R. D. 23/05/1924 n. 827).
27) Certificazione del contratto integrativo aziendale personale fondazioni liriche.
28) Controllo ai sensi dell'art 5, c 3 dlgs 19 agosto 2016 n 175 sugli atti deliberativi di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta da parte di amministrazioni pubbliche.