

XVIII legislatura

CORTE DEI CONTI: NOTE SULL'A.S. n. 2185

febbraio 2022
n. 505



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura
TEL. 066706-2451
stud1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Premessa

Il disegno di legge **A.S. n. 2185** (intitolato: “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”), al vaglio referente della Commissione Affari costituzionali del Senato, reca un quadruplici ordine di disposizioni, modificative della normativa che disciplina le funzioni e l'organizzazione della **Corte dei Conti**.

Si viene dunque a incidere su: la funzione consultiva di quella Corte; il controllo preventivo; il controllo concomitante; taluni profili organizzativi interni.

La Corte dei conti esercita, com'è noto, funzioni di controllo (*ex* articolo 100 della Costituzione) e funzioni giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge (articolo 103 Costituzione); inoltre svolge funzioni consultive (pareri al Governo ed ai Ministri in ordine ad atti normativi e provvedimenti; pareri in materia di contabilità pubblica a richiesta degli enti territoriali), la cui principale, ancorché laconica, previsione rimane collocata nel regio decreto 1214 del 1934, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti (cfr. suo articolo 13).

Fuori di quel Testo unico, peraltro, sono poste svariate (e disseminate) disposizioni relative alla Corte dei conti, come si avrà modo di rilevare svolgendo alcuni richiami normativi.

Articolo 1

(Sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo)

Le disposizioni di questo articolo mirano a rendere generale una disciplina della **funzione consultiva** della Corte dei conti, quale introdotta in relazione alla gestione delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dei fondi complementari a quel Piano, dall'articolo 46 della legge n. 238 del 2021 ("Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020").

Si viene così a prevedere in via generale - nelle materie di contabilità pubblica - un'attivazione della funzione consultiva della Corte **'a richiesta' delle amministrazioni pubbliche**.

Questo, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a **un milione di euro**.

Tale funzione è svolta a un duplice 'livello'.

È esercitata dalle **Sezioni regionali** di controllo della Corte dei conti, se la richiesta di parere sia mossa - anche su singole fattispecie - dagli enti territoriali - Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni (si viene così ad ampliare disciplina posta dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003)¹.

Spetta invece alle **Sezioni riunite** della medesima Corte, se la richiesta giunga dalle amministrazioni centrali e degli altri “organismi di diritto pubblico nazionali” (*dicitura presente invero anche nella citata disposizione della legge n. 238 del 2021, senza maggiormente definita perimetrazione*).

Le medesime Sezioni riunite assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo (onde assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge nonché l'unità del diritto).

Aggiunge questo articolo la **esclusione, in ogni caso, della gravità della colpa per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri** così resi dalla Corte.

Siffatta previsione viene ad intersecare la disciplina dell'azione di responsabilità innanzi alla Corte, quale disciplinata dall'articolo 1 della citata legge n. 20 del 1994 (legge recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”). Lì è previsto infatti che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte in materia di contabilità pubblica sia, oltre che personale, limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo (per esso, la prova richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, ha previsto l'articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 2020)² o con **colpa grave**, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle

¹ L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*) prevede: *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata”*.

² Intento della disposizione è stata la considerazione del dolo come riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risultava da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile, inclini a ritenere raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto.

Vale ricordare inoltre che il medesimo articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 ha previsto, al suo comma 2: *“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*.

scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo (inoltre, la gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione precedente).

Non occorre ricordare come l'articolo 103 della Costituzione assegni alla Corte la giurisdizione nelle "materie di contabilità pubblica" ossia in materia di responsabilità amministrativa e contabile.

In primo luogo la Corte giudica sulla responsabilità amministrativa che è la responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata.

In secondo luogo, giudica sulla responsabilità contabile, ossia sulla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili) che avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe.

L'illecito contabile, per essere legittimamente imputabile al convenuto, deve essergli riferibile a titolo di dolo o colpa grave: risulta la mera colpa lieve (cfr. Corte costituzionale sentenza 28 novembre 1998, n. 371), la quale può produrre conseguenze dal punto di vista del diritto civile ed amministrativo (e persino di quello penale ove il reato sia previsto come colposo), ma non di quello contabile civile (si veda fra le tante [Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Umbria, sentenza n. 67 del 25 settembre 2019](#)).

Sempre con riguardo specificamente ai titoli di imputazione soggettiva delle condotte (fatti e omissioni) secondo la giurisprudenza prevalente la colpa grave (generalizzata dall'art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), da accertarsi (*ex ante* al tempo della condotta e non *ex post*) non in termini psicologici bensì normativi, consiste nell'errore professionale inescusabile dipendente da una violazione di legge, da intendersi in senso ampio, ovvero fondata su imperizia, negligenza e imprudenza dovendo la stessa sempre essere riferibile ai compiti, mansioni, funzioni e poteri del convenuto, non potendo, invece, essere dedotta dalla mera posizione di vertice, a meno che questa non implichi la necessità di adottare atti specifici puntualmente indicati dalla Procura regionale (Si vedano fra le altre C. conti, sez. riun., 14 settembre 1982, n. 313; sez. riun., 26 maggio 1987, n. 532; sez. riun., 10 giugno 1997, n. 56; sez. riun., 8 maggio 1991, n. 711).

Con riguardo al dolo (vedi *supra*) esso consiste nella intenzionalità del comportamento produttivo dell'evento lesivo, vale a dire della consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'Amministrazione (C. conti, sez. III, 20 febbraio 2004, n. 1447). Il dolo peraltro è un coefficiente soggettivo reale, e non normativo come la colpa grave, che necessita per il suo accertamento di una compiuta analisi delle concrete modalità della condotta posta in essere dal presunto responsabile, così come emergono dal complesso degli elementi di fatto acquisiti al processo e che connotano i parametri di rappresentazione e volizione della condotta stessa (C. dei Conti Sez. II App., 09 marzo 2016, n. 252).

Articolo 2 ***(Controllo preventivo di legittimità)***

Questo articolo del disegno di legge novella l'articolo 3 (“Norme in materia di controllo della Corte dei conti”) della legge n. 20 del 1994 (la quale reca “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”).

In quell'articolo era uno dei tratti salienti dell'intervento normatore del 1994, teso a circoscrivere le fattispecie oggetto del controllo preventivo di legittimità della Corte, puntando più su un controllo successivo (posto che il controllo di legittimità miri ad assicurare che un atto o un'attività siano conformi alla legge; il controllo sulla gestione a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi posti dalla legge).

Siffatto controllo preventivo di legittimità si esercita sul novero di atti non aventi forza di legge, enumerati dall'articolo 3, comma 1 della legge n. 20 citata.

In quel comma, la lettera g) ha per oggetto “decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo, ad eccezione di quelli per i quali ricorra l'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 19 del regio decreto n. 2440 del 1923³; *di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi*; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato.

Il disegno di legge riscrive - al **comma 1** dell'articolo 2 - siffatta disposizione per la parte evidenziata in corsivo, sì che in luogo di “appalto d'opera” vi si legga “**appalto di lavori, servizi o forniture**”, e la soglia di rilevanza comunitaria sia determinata mediante rinvio all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016).

Allo stato (dal 1° gennaio 2022) le soglie di rilevanza comunitaria (periodicamente rideterminate con provvedimento della Commissione europea, che trova diretta applicazione alla data di entrata in vigore a seguito della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea) indicate dall'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici sono le seguenti:

a) 5.382.000 euro per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;

b) 140.000 euro [javascript:wrap.link_replacer.scroll\('234'\)](#) per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III (autorità governative centrali); se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da

³ Ossia quando si tratti di oggetti che, per la loro natura o per il luogo in cui si effettua la vendita, debbano essere immediatamente consegnati all'acquirente, per cui il ministro può conferire all'autorità che presiede l'asta la facoltà di approvare e rendere eseguibile il contratto.

amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII (settore difesa);

c) 215.000 euro per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII;

d) 750.000 euro per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX (servizi sanitari, sociali e altri).

Nei settori speciali, le soglie di rilevanza comunitaria sono:

a) 5.382.000 euro per gli appalti di lavori;

b) 431.000 euro per gli appalti di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione;

c) 1.000.000 euro per i contratti di servizi, per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

La legge n. 20 del 1994, nel disporre circa il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, norma la sua 'tempistica'.

A tal fine prevede che i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistino efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento.

Il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio.

Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo.

La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi.

Ebbene, il **comma 2** dell'articolo 2 del disegno di legge dispone una **riduzione alla metà di tali termini**, là dove si tratti del controllo preventivo di legittimità su contratti di appalto di lavori, servizi o forniture.

Ed aggiunge che in quel caso i termini siano da intendersi con carattere **perentorio**. E che la procedura del controllo, qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, debba essere conclusa con una **specifico deliberazione**.

Questo insieme di previsioni circa i termini verrebbe a configurare un novello comma 1-*ter* dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994.

Ancora, un novello comma 1-*quater* li inserito - recato dal **comma 3** di questo articolo 2 del disegno di legge - verrebbe a prevedere che **con quei medesimi (dimidiati) termini le Regioni e gli enti locali** - "con" norma di legge o di statuto (adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei

conti) - **possano sottoporre al controllo preventivo di legittimità** della Corte medesima, un novero di atti. Ossia:

- ✓ i provvedimenti che approvano contratti di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria sopra ricordate;
- ✓ i provvedimenti che di quei contratti determinino la cessazione anticipata;
- ✓ gli atti di risoluzione in via transattiva di eventuali controversie gravanti sulla finanza pubblica per i medesimi importi.

In tali casi, sarebbero sottoposte a controllo preventivo anche tutte le modifiche, oggettive e soggettive, apportate in sede di esecuzione all'originario contratto.

Articolo 3 **(Controllo concomitante)**

Questo articolo detta disposizioni in materia di “**controllo concomitante**”, com'è detto il controllo **in corso di esercizio** sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché dei fondi di provenienza comunitaria, e sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

Tale controllo (di cui tratta l'articolo 11 della legge n. 15 del 2009, al comma 2 per le gestioni pubbliche statali, al comma 3 per le gestioni degli enti territoriali) può essere, si ricorda, sia di legittimità sia di merito.

Un suo potenziamento è stato perseguito - limitatamente alle gestioni pubbliche statali - dall'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, il quale ha previsto che la Corte dei conti - anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari - svolga siffatto controllo concomitante “sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”.

Ed ha introdotto, l'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, una procedura speciale in caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi per la realizzazione dei “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”.

Infatti l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale, ai sensi e per gli effetti dell'*articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001*.

L'articolo 21 del decreto-legislativo n. 165 del 2001, al comma 1, richiama il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, quali elementi che comportano (previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo) l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale.

In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare prima della scadenza l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli delle amministrazioni dello Stato ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Al di fuori di tali ipotesi, in caso di colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione può essere disposta la decurtazione della retribuzione di risultato di una quota fino all'ottanta per cento (articolo 21, comma 1-*bis*).

I provvedimenti sanzionatori ricordati (revoca o mancato rinnovo del contratto e decurtazione salariale), sono adottati sentito il parere del Comitato dei garanti reso entro il termine di 45 giorni dalla richiesta; decorso inutilmente tale termine si prescinde dal parere. Il Comitato è un organismo composto da un consigliere della Corte dei conti e da quattro componenti designati rispettivamente, uno dal Presidente della Commissione di in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e due scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui almeno uno appartenente agli Organismi indipendenti di valutazione (articolo 22).

Il disegno di legge rende generale (per le gestioni pubbliche statali) tale tipologia di controllo per **ogni piano, programma o progetto, comunque denominato, previsto dal PNRR⁴**.

Prevede inoltre che tale controllo concomitante sia esercitato dalla Corte, mediante apposita Sezione centrale a ciò dedicata.

Poiché fa espresso richiamo all'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, si intende che il controllo concomitante sia declinato secondo le modalità lì previste. Dunque si tratta di accertamento se vi siano “gravi irregolarità gestionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili” (laddove la disciplina generale sul controllo di gestione ha per oggetto anche le irregolarità riscontrate rispetto a provvedimenti di rango normativo, nazionali e comunitari, e a direttive del Governo). E si tratta di controllo, si direbbe, non già facoltativo ma obbligatorio.

Rispetto all'orditura normativa già del decreto-legge n. 76, il disegno di legge in esame aggiunge la inedita previsione che la Corte dei conti (*rectius*, la Sezione apposita preposta al controllo concomitante, nella figurazione del disegno di legge) possa **nominare un commissario *ad acta*, “in caso di**

⁴ Si ricorda che l'articolo 7, comma 7 del decreto-legge n. 77 del 2021 ha, in materia di attuazione del PNRR, previsto che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione di cui all'*articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994*, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR.

segnalazione di gravi ritardi o di gravi violazioni, da parte del magistrato addetto al controllo concomitante sul singolo piano, programma o progetto”.

Tale commissario *ad acta* sostituisce ad ogni effetto il dirigente responsabile dell'esecuzione.

Della nomina è informato, contestualmente alla sua adozione, il Ministro competente.

Rimane fermo quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009, circa il procedimento del controllo.

L'innovazione apportata nel 2009 dalla introduzione dei controlli concomitanti riguarda sia l'oggetto del controllo, sia il suo contenuto.

Per quanto riguarda l'**oggetto** del controllo, mentre la normativa previgente prevedeva essenzialmente il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, la norma si riferisce più in generale a tutta l'attività gestoria delle amministrazioni pubbliche, anche quella che non ha ricadute immediate sul bilancio o sul patrimonio.

In relazione ai **contenuti** del controllo, il riferimento alle gestioni in corso di svolgimento fa presupporre che la Corte debba valutare l'adeguatezza della gestione in funzione degli obiettivi prestabiliti prima che questi si realizzino o che si compiano i termini stabiliti per la loro realizzazione. In altre parole alla Corte verrebbe affidato, oltre al controllo sui risultati finali della gestione, anche il controllo degli atti e delle attività predisposti dalle amministrazioni per il perseguimento degli obiettivi loro assegnati volti al conseguimento di quei risultati.

Inoltre, viene introdotta una dettagliata procedura relativa alle **conseguenze** della nuova forma di controllo.

La normativa previgente prevedeva come unici esiti del controllo di gestione il referto sui controlli eseguiti che la Corte invia annualmente al Parlamento, ai Consigli regionali e alle amministrazioni interessate e le osservazioni che sempre la Corte può inviare in ogni momento alle singole amministrazioni (art. 6, comma. 3, L. 20/1994 sopra citata).

L'esito del controllo in corso di gestione è diverso a seconda se le violazioni riscontrate riguardano obblighi posti da provvedimenti di rango normativo o di altro tipo (piani, programmi ecc.).

Una prima fattispecie considera i casi più gravi in cui le irregolarità sono tali da pregiudicare il conseguimento degli obiettivi previsti da norme nazionali o comunitarie o da direttive governative: in questi casi la Corte qualora accerti “gravi irregolarità gestionali” o “gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione” è tenuta ad individuarne le cause, anche in contraddittorio con l'amministrazione e provvede darne comunicazione al ministro competente. La comunicazione assume la forma di decreto del Presidente della Corte, emanato su proposta della sezione competente e opportunamente motivato.

Una volta raggiunto dalla comunicazione della Corte il ministro interessato può decidere di intervenire disponendo la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui relativi capitoli di spesa. Il provvedimento di sospensione è adottato con decreto ministeriale che viene comunicato al Parlamento e alla presidenza della Corte dei conti.

Nulla viene previsto riguardo alla durata della sospensione, né alla destinazione delle somme eventualmente non impegnate.

La seconda fattispecie riguarda il riscontro di “rilevanti ritardi” nella realizzazione di piani e programmi, o nell'erogazione di contributi, o nel trasferimento di fondi. Anche in questi casi la procedura da seguire è analoga a quella prevista per le irregolarità riscontrate

nell'attuazione di programmi previsti da provvedimenti normativi: individuazione delle cause in contraddittorio con l'amministrazione e comunicazione al ministro con decreto motivato del Presidente della Corte. Diversi sono invece gli esiti possibili. La proposta prevede due possibilità: il Ministro può adottare, entro 60 giorni (termine che può essere sospeso per il tempo necessario) i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti e, contemporaneamente, può decidere anche di sospendere il termine stesso; in alternativa il ministro può scegliere di non ottemperare ai rilievi sollevati dalla Corte e in tal caso è tenuto a comunicarne le ragioni al Parlamento e alla Corte stessa.

Articolo 4 ***(Riorganizzazione interna della Corte dei conti)***

L'articolo 4 reca disposizioni inerenti alle attribuzioni del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Prevede che i membri del medesimo Consiglio di presidenza rappresentanti il Parlamento possano essere confermati una sola volta.

Reca disposizioni concernenti il trattamento giuridico ed economico e le indennità del personale amministrativo della Corte dei conti.

Fissa l'ammontare delle risorse finanziarie assegnate alla Corte annualmente.

Più in dettaglio, il **comma 1** attribuisce **in via esclusiva** al Consiglio di presidenza (non già alle Sezioni riunite in sede deliberante) la facoltà di adottare i **regolamenti autonomi** concernenti:

- ✓ l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese, previsti dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 20 del 1994 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti");
- ✓ il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto, previsti dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1999 ("Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche").

I regolamenti autonomi dispongono altresì - prevede la disposizione del disegno di legge - in ordine alle **misure organizzative** per l'espletamento delle funzioni istituzionali attribuite alla Corte ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Il «Regolamento autonomo di amministrazione e contabilità»⁵ è stato approvato con deliberazione delle sezioni riunite n. 1/DEL/2012, nell'adunanza del 30 luglio 2012, e adottato con deliberazione del Consiglio di presidenza n. 136 nell'adunanza del 2/3 ottobre 2012.

Il «Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti» è recato dalla delibera della Corte dei conti a sezioni riunite 16/06/2000, n. 14/DEL/2000, "viste le determinazioni del consiglio di presidenza, in data 13-15 marzo 2000, e del Consiglio di amministrazione, in data 22-29 febbraio 2000".

Il «Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti» è stato deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nell'udienza del 25 gennaio 2010 (deliberazione n. 1/DEL/2010) e adottato dal Consiglio di presidenza, nella seduta del 27 gennaio 2010⁶.

Per i testi dei regolamenti qui ricordati e degli altri regolamenti, si veda la relativa [pagina sul sito internet](#) della Corte dei conti.

Il **comma 2** stabilisce che i quattro cittadini eletti dal Parlamento al Consiglio di presidenza, due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica, possano essere **confermati una sola volta**.

Tali membri del Consiglio di presidenza sono eletti, a norma dell'articolo 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti dei due rami del Parlamento, tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati con venti anni di esercizio professionale.

Per quanto concerne la **composizione** del Consiglio di presidenza, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 117 del 1998 prevede che esso sia composto, **oltre ai membri eletti dal Parlamento**: dal Presidente della Corte dei conti, che lo presiede; dal Procuratore Generale della Corte dei conti; dal Presidente aggiunto della Corte dei conti o, in sua vece, dal Presidente di sezione più anziano; da quattro membri eletti da e tra i magistrati della Corte dei conti, ripartiti tra le diverse qualifiche in proporzione alla rispettiva effettiva consistenza numerica quale risulta dal ruolo alla data del 1° gennaio dell'anno di costituzione dell'organo.

Riguardo ai **rappresentanti del Parlamento**, il medesimo articolo 10 del decreto legislativo n. 117 del 1998, al comma 2, stabilisce che essi siano "scelti di intesa tra i Presidenti delle due Camere". Tale previsione risulta quindi innovata (sebbene non novellata) dal citato dell'articolo 11, comma 8, della legge n. 15 del 2009, recante le modalità di **elezione** dei rappresentanti del Parlamento in seno al Consiglio di presidenza.

L'articolo 10 della citata legge n. 117 del 1998 prevede poi, al comma 2-*bis*, che "i componenti elettivi" del Consiglio di presidenza durino in carica quattro anni e non siano nuovamente eleggibili per i successivi otto anni dalla scadenza dell'incarico.

La disposizione di cui al **disegno di legge in esame** innova quindi le disposizioni vigenti, consentendo la "conferma" - una sola volta - per i soli "rappresentanti" del Parlamento, secondo terminologia che parrebbe invero

⁵ Così ridenominato dalla delibera del Consiglio di presidenza n. 82/2019

⁶ Cfr. il [comunicato del 4 febbraio 2010](#), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 febbraio 2010, n. 28.

ancor risentire della disciplina del 1998, senza tener conto della sua successiva rivisitazione.

Siffatta modificazione è formulata senza novellare le disposizioni vigenti. *Si valuti l'opportunità di un coordinamento della disciplina applicabile.*

Il **comma 3** prevede che si applichi al personale amministrativo della Corte dei conti quanto previsto dall'articolo 5, comma 5, lettere *a)* e *b)* legge n. 111 del 2007 in materia di ordinamento giudiziario.

Con tale rinvio si prevede, quindi, che siano disciplinate con regolamento:

- ✓ il **trattamento** giuridico ed economico, fondamentale ed accessorio, nonché le **funzioni** e le modalità di **assunzione** del **personale amministrativo**, tenendo conto sia di quanto previsto per il personale di posizione professionale analoga del Ministero della giustizia, sia delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative della Corte dei conti, correlate a particolari attività di servizio;
- ✓ le **indennità del personale non appartenente al ruolo organico** della Corte dei conti che svolga la propria attività presso la Corte medesima, in relazione a particolari attività di servizio correlate alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative.

Il **comma 4** stabilisce che le risorse finanziarie annualmente assegnate alla Corte dei conti siano pari allo **0,5 per mille delle spese finali⁷ del bilancio dello Stato**.

Le somme trasferite alla Corte dei conti (in termini di competenza e di cassa) previste dalla legge di bilancio per l'anno 2022 risultano essere pari a 350.306.610 euro (programma: 1.10 - Giurisdizione e controllo dei conti pubblici nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze). Esse sono pari allo 0,43 per mille delle spese finali complessive del bilancio dello Stato per il 2022 (le quali ammontano a 816.609 milioni di euro).

Il bilancio di previsione della Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 è pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2022](#).

⁷ Costituite dalla somma dei primi due titoli delle spese, "spese correnti" e "spese in conto capitale".



CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE
IN SEDE CONSULTIVA

nell'adunanza del 29 novembre 2021

Vista l'ordinanza n. 24 del 22 dicembre 2020 con la quale il Presidente ha fissato la composizione delle Sezioni riunite in sede consultiva per l'anno 2021;

Visti l'art. 1 del Regio decreto 9 febbraio 1939, n. 273 e gli artt. 3 e 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il decreto n. 238 del 23 novembre 2021 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato in video conferenza l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per rendere il parere su quanto in oggetto;

Uditi, per la Procura generale, i vice-Procuratori generali della Corte dei conti Giancarlo Astegiano e Marco Smiroldo;

Esaminati gli atti, uditi i relatori Pres. Mauro Orefice e Cons. Elena Brandolini, nominati con lo stesso decreto del Presidente della Corte dei conti n. 238/2021;

OGGETTO: *parere in merito al DDL S. 2185 recante "Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese".*

Premessa

1. Queste Sezioni riunite sono chiamate a rendere il proprio parere sull' articolato di cui si compone il disegno di legge AS 2185 *“Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”* sul quale è prevista per il 2 dicembre p.v. l' audizione del Presidente della Corte presso la Commissione I del Senato.

Il disegno di legge consta di un articolato basato su quattro differenti punti relativi rispettivamente allo sviluppo della funzione consultiva, dichiarata complementare a quella di controllo, alla razionalizzazione del controllo preventivo, al rafforzamento del controllo concomitante ed alla riorganizzazione interna della Corte dei conti.

L' esame dell' articolato, che di seguito si riporta, è quindi di particolare importanza in quanto impatta in modo significativo sulle funzioni della Corte dei conti.

Art. 1. (Sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo)

1. Le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, 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, anche su specifiche fattispecie. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi.

Art. 2. (Razionalizzazione del controllo preventivo)

1. All' articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera g), le parole: *«di appalto d' opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l' applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi;»* sono sostituite dalle seguenti: *«di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall' articolo 35 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;»;*

b) dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti:

«1-ter. Per i controlli previsti dal comma 1, lettera g), i termini di cui al comma 2 sono dimezzati. I termini hanno carattere perentorio e la procedura del controllo, qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, deve essere conclusa con una specifica deliberazione.

1-quater. Le regioni e gli enti locali, 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 che approvano contratti di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, di importo superiore alle soglie di cui all' articolo 35 del codice

di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, quelli che ne determinano la cessazione anticipata ovvero gli atti di risoluzione in via transattiva di eventuali controversie gravanti sulla finanza pubblica per i medesimi importi. In tali casi sono sottoposte a controllo preventivo anche tutte le modifiche, oggettive e soggettive, apportate in sede di esecuzione all'originario contratto.

1-quinquies. Per gli atti e i provvedimenti di cui al comma 1-quater si applicano i termini di cui al primo periodo del comma 1-ter».

Art. 3. (Rafforzamento del controllo concomitante)

1. Su ogni piano, programma o progetto, comunque denominato, previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza la Corte dei conti, mediante apposita sezione centrale a ciò dedicata, assicura l'immediato svolgimento del controllo concomitante di cui all'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. In caso di segnalazione, da parte del magistrato addetto al controllo concomitante sul singolo piano, programma o progetto, di gravi ritardi o di gravi violazioni, la sezione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, può nominare un commissario ad acta, che sostituisce, ad ogni effetto, il dirigente responsabile dell'esecuzione, informandone contestualmente il Ministro competente.

Art. 4. (Riorganizzazione interna della Corte dei conti)

1. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti adotta, in via esclusiva, i regolamenti autonomi di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Mediante essi sono organizzate anche le funzioni istituzionali attribuite dalle norme di legge alla Corte dei conti, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

2. I rappresentanti del Parlamento nel Consiglio di presidenza della Corte dei conti, di cui all'articolo 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15, possono essere confermati una sola volta.

3. Si applicano al personale amministrativo della Corte dei conti le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 5, lettere a) e b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.

4. Le risorse finanziarie annualmente assegnate al bilancio autonomo della Corte dei conti sono pari allo 0,5 per mille delle spese finali del bilancio dello Stato.

2. Il disegno di legge, sottoscritto da senatori appartenenti a cinque diversi Gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione, trova motivazione nella dichiarata necessità di tutela del corretto riavvio del paese a seguito del periodo pandemico ancora in atto, sulla base del Piano nazionale di ripresa e resilienza ed è "finalizzato a sviluppare la funzione consultiva della Corte dei conti, a razionalizzare il controllo preventivo e a rafforzare il controllo concomitante sugli atti di attuazione del Piano nazionale di ripresa e

resilienza. Inoltre, intervenendo indirettamente anche sul tema della responsabilità amministrativo-contabile di funzionari e amministratori, la proposta di legge intende creare i presupposti per l'adozione di atti legittimi, in modo da favorire il buon andamento della pubblica amministrazione e ridurre così il fenomeno della cd. "paura della firma", che sempre più spesso finisce per rallentare il buon andamento delle amministrazioni" (resoconto seduta n. 272 del 07/09/2021 Commissione Affari Costituzionali).

La Commissione permanente Affari Costituzionali, nella seduta del 7 settembre 2021, in considerazione della particolare rilevanza della materia trattata si è aggiornata al fine di consentire lo svolgimento di audizioni approfondite dei soggetti coinvolti (Presidente e Consiglio di Presidenza della Corte di conti) e di professori di diritto ed esperti.

La Commissione permanente Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale, nella seduta del 15 settembre 2021 ha invece espresso parere non ostativo in relazione all'art. 4, comma 3, del disegno di legge che prevede l'applicazione al personale amministrativo della Corte dei conti delle disposizioni di cui all'art. 5, comma 5, lettere a) e b) della legge 30 luglio 2007, n. 111, riguardanti il Consiglio superiore della Magistratura.

Osservazioni

Esaminato l'articolato in esame, che come già evidenziato, coinvolge molteplici e significative funzioni della Corte dei conti, le quali sono diverse tra loro per oggetto e per finalità e si collocano all'interno di quadri normativi diversi, si esprimono di seguito le considerazioni e le osservazioni distintamente per ciascun articolo.

Art. 1. (Sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo)

Quanto al primo articolo, dedicato allo sviluppo della funzione consultiva, esso prevede che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendano pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, assicurando al contempo la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo. È previsto ancora che i pareri possano essere resi anche a livello locale dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, anche su specifiche fattispecie. La norma conclude con l'esclusione di casi di responsabilità per colpa grave in relazione agli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi.

Si osserva preliminarmente che la rubrica dell'art. 1 "*Sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo*" reca in sé una palese antinomia in

quanto la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti può essere esercitata solo nella concomitante sussistenza di talune condizioni predefinite e nel rispetto del principio di non interferenza sia con le altre funzioni (giurisdizionali e di controllo) attribuite alla Corte stessa che con quelle esercitate da altre Magistrature e da altre Istituzioni.

Ne consegue che l'ausilio consultivo reso dalla Corte dei conti, per la natura sua propria, non può mai essere complementare alla funzione di controllo. Diversamente opinando, detto ausilio verrebbe a condizionare quell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale, nonché ad invadere le competenze che la Costituzione all'art. 97, in virtù del principio della separazione dei poteri, riserva espressamente all'Amministrazione.

Si rende, quindi, opportuna la rettifica della rubrica dell'art. 1.

Nel merito, si osserva che trattasi di fattispecie nuova configurante una funzione consultiva intestata alle Sezioni Riunite in sede consultiva anche su impulso di "organismi di diritto pubblico" la cui definizione, nell'ambito del nostro ordinamento, appare assai vaga necessitando certamente di maggiore precisazione. Si tratta, in sostanza, di una nuova configurazione dell'attività consultiva della Corte dei conti, *prima facie* non riconducibile alle previsioni costituzionali che troverebbe, all'attualità, difficile collocazione all'interno del quadro ordinamentale che, in sede centrale ha sempre visto l'ausilio consultivo della Corte nei confronti del Governo e del Parlamento.

La stessa non può essere collocata neanche nell'ambito dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che prevede la richiesta di forme di collaborazione alle Sezioni regionali della Corte, in quanto l'elenco dei soggetti legittimati alla richiesta di parere ivi contenuto è stato ritenuto tassativo, anche in base alla considerazione che l'elencazione in esso contemplata riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale la legge n. 131/2003 è norma di attuazione.

Pertanto, l'ausilio consultivo nei confronti dei c.d. organismi di diritto pubblico non trova alcun avallo costituzionale e normativo e rischia di estendere, potenzialmente, l'esercizio della funzione anche a vantaggio di soggetti di diritto privato.

La disposizione, inoltre, demanda l'esercizio della funzione consultiva in sede centrale non alle Sezioni riunite in sede di controllo, già attributarie della funzione, anche in sede nomofilattica, bensì alle Sezioni riunite in sede consultiva che, storicamente, si esprimono sulle questioni di cui al combinato disposto dell'art. 1 del Regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, dell'art. 88 del Regio decreto n. 2440 del 1923 e dell'art. 16, comma 2, della legge n. 400 del 1988, con inevitabile confusione e/o sovrapposizione di competenza tra le stesse.

Quanto all'ambito oggettivo dell'ausilio consultivo, l'articolato lo individua nelle *"materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro"*. Va qui sottolineato che sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da una esigenza gestionale dell'Amministrazione, l'ausilio consultivo della Magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica poiché, come già sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di coamministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale.

Si rende, quindi, necessaria, l'eliminazione dal testo dell'articolato del riferimento agli *"Organismi di diritto pubblico nazionali"*.

Quanto all'estensione della legittimazione alla richiesta di parere alle Amministrazioni centrali, anch'essa avente carattere di novità, va precisato che l'ausilio consultivo può essere reso su pareri relativi all'applicazioni dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di altre Istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato competente ad esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi.

Tra l'altro, ove la disposizione venisse mantenuta, il Consiglio di Stato dovrebbe esprimersi sul punto ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. n. 273/1939.

In conclusione, qualora le criticità sopra evidenziate venissero superate e la disposizione mantenuta, l'ampliamento della legittimazione alla richiesta nei confronti delle Amministrazioni centrali potrebbe essere ritenuto ammissibile solo ed esclusivamente ove le richieste di parere fossero limitate a fattispecie astratte e generali concernenti questioni di contabilità pubblica e purché provenienti dai vertici delle Amministrazioni stesse, in tal modo riconducendo la nuova fattispecie nel regime generale già previsto per gli Enti locali. In tal caso la competenza alla resa del parere andrebbe ricondotta alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

Quanto alla funzione nomofilattica delle stesse Sezioni riunite in sede consultiva in relazione all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo, si osserva che nell'attuale quadro ordinamentale la cd *"nomofilachia del controllo"* e, in particolare la *"nomofilachia nell'attività consultiva"*, poggia sull'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 nonché sulla richiamata norma di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, che stabiliscono i rispettivi ambiti di competenza tra le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie - che, va ricordato, è *"espressione delle Sezioni regionali di controllo"* in quanto delibera con la partecipazione di tutti i Presidenti di queste ultime - e prevedono espressamente l'obbligo conformativo da parte delle Sezioni territoriali

alle pronunce di orientamento adottate ed ai principi di diritto enunciati.

La disposizione, quindi, appare destinata a confliggere con le attuali previsioni ex art. 6 comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213 come modificato dall'articolo 33, comma 2, lettera b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che prevede che *“Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”*.

Si rende, pertanto, necessaria la riformulazione dell'articolato con la riconduzione di detta funzione all'interno del quadro normativo già esistente (art. 17, comma 31, del d.l. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 e dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 convertito in legge n. 123/2012 - integrato dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014 convertito in legge n. 116/2014).

Per quanto riguarda, infine, i pareri da rendere da parte delle Sezioni regionali di controllo, non vi è motivo di novità salvo il riferimento alla possibilità di evocazione di specifiche fattispecie. Tale aspetto non appare percorribile, tenuto conto che solo la pronuncia in punto di diritto astratto e generale appare compatibile con il divieto per un giudice di sostituirsi all'amministrazione, fatto che accadrebbe ove la Sezione rendesse un parere su un caso di specie.

La disposizione, quindi, viola il principio di riserva d'amministrazione di cui all'art. 97 Cost ed è incompatibile con i caratteri di terzietà ed indipendenza garantiti alla Corte dei conti dall'art. 100 della Costituzione.

Si richiama, poi, ancora una volta il già menzionato principio di non interferenza, il cui ambito deve essere salvaguardato non solo in relazione alle altre le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ma anche nei confronti di quelle esercitate da altre magistrature e/o di altri Organi.

La disposizione in esame, infatti, ove mantenuta andrebbe a creare una evidente interferenza con la funzione consultiva attribuita ex lege ad altre Magistrature, quali il Consiglio di Stato, ad altre Istituzioni, quali l'Avvocatura dello Stato, ad Autorità indipendenti, quali l'ANAC, nonché con l'esercizio delle altre funzioni di controllo della Corte dei conti in caso di soluzioni, rese in sede consultiva, non conciliabili con successive pronunce specifiche rese nell'esercizio di altre competenze proprie. Evidente, poi, l'interferenza con la funzione giurisdizionale di responsabilità.

Si rende, quindi, necessaria l'espunzione di tutti i riferimenti alla resa di parere su fattispecie concrete dal testo dell'articolato.

Infine appare ultronea la previsione di esclusione di casi di responsabilità per colpa grave in relazione agli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi, poiché la fattispecie è già contemplata dal secondo comma dell'art. 69 del Codice di giustizia contabile (decreto legislativo numero 174 del 26 agosto 2016) che dispone *“il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*. Il quadro ordinamentale vigente si completa, poi, con la disposizione contenuta all'art. 95, ultimo comma, stesso codice in base alla quale *“Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.

La previsione di esclusione di casi di responsabilità per colpa grave in relazione agli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi, quindi, dovrebbe essere eliminata o, quanto meno sostituita con il richiamo espresso alle richiamate disposizioni del Codice di giustizia contabile che, quindi, troverebbero applicazione anche per i pareri resi in sede centrale.

Si evidenzia sul punto che la disposizione per come attualmente proposta contiene un esonero totale di responsabilità la cui esclusione avviene in modo automatico, limitando sostanzialmente l'attività giurisdizionale in violazione dei principi costituzionali.

In ultimo si osserva che il Senato della Repubblica nella seduta del 3 novembre 2021 ha approvato, con modificazioni il disegno di legge, contenente le *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2019-2020”* (AS n. 2169, già AC n. 2670) che all'art. 46 - inserito in sede referente - reca disposizioni sullo *“Sviluppo della funzione consultiva”* della Corte dei conti, sovrapponibili all'articolato in esame.

La disposizione, infatti, reca uguali contenuti in relazione all'ampliamento della funzione consultiva in sede centrale ed alla funzione nomofilattica, ai soggetti legittimati alla richiesta, all'esimente dalla colpa grave ed all'oggetto dei pareri.

Diversamente dall'art. 1 in esame, tuttavia, il menzionato art. 48 limita espressamente l'ampliamento della funzione consultiva della Corte alla possibilità di rendere pareri in relazione alle sole *“risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR”* e per la funzione da esercitarsi in sede territoriale ne circoscrive l'oggetto alle *“condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR”*.

Lo sviluppo della funzione consultiva viene riferito all'attuazione del Regolamento (UE) 2021/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e viene finalizzato a un *“efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per*

il periodo di programmazione 2021/2027”.

Si prevede poi (comma 3) la clausola di equivalenza finanziaria (*“dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*).

Attualmente il disegno di legge è in seconda lettura alla Camera ed è in corso l'esame in Commissione. Risulta dal Dossier *“Verifica delle quantificazioni”* n. 399 del 25 novembre u.s. che *“considerata la tempistica con la quale devono essere svolte le attività connesse con l'utilizzo dei Fondi del PNRR e complementari, appare opportuno acquisire la valutazione del Governo circa la sostenibilità dei connessi carichi operativi da parte delle sezioni consultive della Corte dei conti, al fine di verificare l'effettività della prevista clausola di non onerosità”*.

Pertanto, l'art. 1 del DDL S 2185 va a sovrapporsi, di fatto, al menzionato art. 46 discostandosene solo per l'ampliamento generalizzato della novellata funzione consultiva della Corte dei conti, da esercitarsi senza limiti di materia e temporali nonché per la previsione della possibilità, per le Sezioni regionali di controllo, di rendere pareri su fattispecie concrete.

Articolo 2 (*Razionalizzazione del controllo preventivo*)

L'art. 2 tratta della c.d. razionalizzazione del controllo preventivo, concentrandosi in particolare sui controlli in tema contrattuale.

In particolare, reca una modifica alle soglie di valore dei contratti di appalto e concessione oltre le quali è previsto l'obbligo di sottoposizione dei relativi provvedimenti a controllo preventivo di legittimità (legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, lettera g). Si passerebbe quindi dal riferimento attuale per l'appalto d'opera, agli importi superiori al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; nonché per gli altri contratti passivi, agli importi superiori ad un decimo del valore suindicato, al riferimento alle soglie di valore fissate partitamente per i singoli contratti dall'art. 35 del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti).

Ai fini dell'esercizio del controllo, la norma, sempre con riferimento al citato articolo 3, comma 1, lettera g), prevede ulteriormente che i termini di cui al comma 2 del medesimo articolo vengano dimezzati, dichiarando i medesimi perentori e precisando che la procedura del controllo, qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, debba essere conclusa con una specifica deliberazione.

Sempre con riferimento alle procedure contrattuali, la novella prevede che Le regioni e gli enti locali, 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 che approvano contratti di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del codice del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, quelli che ne determinano la cessazione anticipata ovvero gli atti di risoluzione in via transattiva di eventuali

controversie gravanti sulla finanza pubblica per i medesimi importi. In tali casi sono sottoposte a controllo preventivo anche tutte le modifiche, oggettive e soggettive, apportate in sede di esecuzione all'originario contratto. Anche in questo caso è previsto il dimezzamento dei termini per la conclusione della procedura di controllo.

In proposito si osserva che la norma propone un sostanziale e condivisibile allineamento fra le previsioni della legge 20/1994 e quanto stabilito, in punto di soglie di valore dei contratti, dal decreto legislativo numero 50/2016.

Pur tuttavia, si nutrono forti perplessità sulla scelta del dimezzamento dei termini per il controllo, già di per sé esigui, prevista con l'introduzione dei commi 1-ter e 1-quinquies.

Detta scelta che, unitamente all'implementazione delle altre tipologie di controllo inserite nel disegno di legge all'esame nonché in recenti disposizioni legislative (art. 22 d.l. 76/2020 sul controllo concomitante e art. 7, comma 7, d.l. 77/2021 sui controlli sul PNRR), dovrebbe assolvere ad una funzione di "*tutela del corretto riavvio del paese a seguito del periodo pandemico*" (cfr. comunicato alla Presidenza il 22 aprile 2021) di fatto potrebbe concretizzare un reale pericolo di paralisi del circuito integrato del controllo nonché l'immediato rischio che, senza apportare alcuno snellimento alle procedure, la previsione in esame, anziché meglio prevenirle e contrastarle, possa incentivare le situazioni di illegittimità rilevabili nei settori, particolarmente complessi e delicati, delle attività oggetto della proposta modifica normativa.

Non può essere sottovalutato, infatti, che per l'ampia categoria contrattuale di cui all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20 del 1994, il controllo di legittimità si estende all'atto approvativo del contratto ed a tutti gli atti ad esso presupposti e collegati e che, quindi, le Sezioni di controllo si troverebbero ad esercitare la loro complessa e delicata funzione su una relevantissima quantità di atti, destinata ad aumentare sensibilmente a seguito della modifica introdotta al comma 1 dell'art. 2 in esame, in termini dimezzati. Detta circostanza non appare certamente funzionale a garantire la legalità dell'azione amministrativa ed a prevenire i possibili effetti distorsivi dell'esimente di responsabilità sulla buona amministrazione.

Ciò considerando anche che l'attuale sistema si mostra, anche alla luce dei fatti, già sufficientemente garantista sia in termini di garanzia della legalità che di efficienza amministrativa, essendo i termini del controllo preventivo di legittimità perentori, comportando il superamento degli stessi l'acquisizione di efficacia *ex lege* del provvedimento (art. 27, legge n. 340/2000), essendo esclusa la gravità della colpa in relazione ai profili presi in considerazione nell'esercizio di detto controllo qualora il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in tale sede (art. 1, terzo capoverso, legge n. 20/1994)

Inoltre, la previsione di cui si discute introdurrebbe immotivatamente un termine diverso per la categoria di atti cui alla lett. g) rispetto al termine ordinario a cui soggiacciono tutte le altre categorie di atti contemplati nell'art. 3 della citata legge n. 20/1994, atti individuati dal legislatore del 1994 come tutti aventi particolare rilevanza ai fini della sottoposizione al controllo preventivo.

Va anche osservato che sui termini procedurali è intervenuto l'art. 27 della l. n. 340/2000 (*Accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti*) il quale al comma 1 ha stabilito che:

«1. Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni.»

Pertanto, si esprime una valutazione negativa sull'introduzione dei commi 1-ter e 1-quinquies sul dimezzamento dei termini per il controllo.

Quanto alla previsione di conclusione della procedura con specifica deliberazione qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, va osservato che l'attuale quadro normativo impone comunque una pronuncia motivata della Sezione di controllo nel caso in cui il Consigliere delegato al controllo, dopo che sia stata sentita l'Amministrazione interessata, ritenga che un atto o decreto non debba essere ammesso al visto o alla registrazione, così come in ogni caso in cui insorga il dissenso tra i competenti magistrati circa la legittimità dell'atto (art. 3, comma 11, legge n. 20 del 1994 che richiama l'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161).

Nel caso, poi, in cui decorrano inutilmente i termini di cui al richiamato art. 27 della legge n. 340/2000, il provvedimento acquista efficacia per legge, indipendentemente dall'apposizione del visto e conseguente registrazione. In tal caso l'adozione di una specifica deliberazione aggraverebbe solo la procedura, in termini di tempi e di costi, a fronte di nessuna utilità ulteriore rispetto alle naturali conseguenze di legge.

Non si comprende, quindi, a quale fattispecie si riferisca la disposizione all'esame che, pertanto, qualora mantenuta dovrebbe esplicitare il suo ambito applicativo.

Si rappresenta, tra l'altro, la necessità che l'art. 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 venga coordinato o, quanto meno, collegato con l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 sopra richiamato.

Da ultimo, si introduce per le regioni e agli enti locali la possibilità di sottoporre a controllo preventivo di legittimità delle Sezioni regionali della Corte dei conti provvedimenti in materia di contratti individuati ai sensi dell'articolo 35 del decreto

legislativo numero 50 del 2016. Su tale iniziativa è correttamente previsto che si esprimano le Sezioni riunite della Corte dei conti. Un aspetto interessante rivestito dalla novella normativa è il fatto di poter portare a controllo preventivo atti di esecuzione del contratto originario nel caso quest'ultimo subisca in sede esecutiva delle variazioni oggettive e soggettive. Ciò in effetti creerebbe per la prima volta un controllo della Corte dei conti anche sulla fase di esecuzione del contratto. Anche in questo caso, infine, viene riproposta la norma di accelerazione procedimentale con il dimezzamento dei termini del controllo medesimo.

Peraltro, la questione del cd. "controllo preventivo facoltativo" è stata già esaminata negativamente dalle Sezioni riunite in sede consultiva nell'adunanza del 10 aprile 2020, esitata nella deliberazione n. 1/2020/CONS (pag. 7 e ss), orientamento dal quale non si rinvergono motivi per discostarsi anche con riferimento alla fattispecie all'esame.

Ostano ad una valutazione positiva della disposizione in esame i profili di dubbia legittimità costituzionale nella stessa insiti, trattandosi di esercizio di un potere di controllo non connotato dai caratteri di necessarietà, ma attivato a richiesta degli enti necessari e per giunta con termini dimezzati.

Va osservato in proposito che i controlli preventivi di legittimità nei confronti degli Enti territoriali, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico e pertanto lesiva dell'autonomia di detti enti, sono stati eliminati parallelamente al riconoscimento costituzionale dell'autonomia amministrativa degli stessi. L'attuale assetto ordinamentale, pertanto, preclude la reintroduzione del controllo preventivo che la disposizione all'esame intende invece riproporre.

La previsione della facoltatività del controllo ad istanza dell'Ente interessato, infatti, non rileva ai fini della natura dello stesso che, una volta attivato, uscirebbe dalla sfera di disponibilità dell'Ente per assumere il carattere suo proprio di controllo necessario e cogente, così reintroducendo surrettiziamente il controllo preventivo su atti abrogato con la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Inoltre, i relativi procedimenti amministrativi non ne risulterebbero semplificati, in quanto aggravati dai tempi e dagli adempimenti conseguenti, anche in sede istruttoria e/o di deferimento alla valutazione collegiale della legittimità o meno dell'atto. La scelta, quindi, dell'Amministrazione di sottoporsi a tale ulteriore aggravio troverebbe una incentivazione solo nell'esimente di responsabilità di cui all'art. 1, comma 1, della Legge n. 20 del 1994 in relazione "*ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*".

La norma, quindi, si pone fuori dal sistema ordinamentale, quale definito dalla Carta costituzionale e dalle altre norme di rango statale che dispongono la riserva di legge in materia di forme e modalità di controllo (v. art. 20, comma 2, della legge n. 243 del 2012).

La disposizione in esame, ove mantenuta, quindi, verrebbe ad invadere la riserva di legge statale prevista dall'art. 100 della Costituzione in relazione alla definizione delle attribuzioni della Corte dei conti, consentendo l'attribuzione di nuove ed

ulteriori funzioni attraverso atti diversi dalla legge dello Stato, e si porrebbe in contrasto anche con la riserva di legge in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 1, lett. 1, della Carta costituzionale.

Va anche evidenziato che la stessa si riferisce genericamente agli enti territoriali senza alcun riferimento al regime differenziato che contraddistingue le Regioni a statuto speciale.

Si sottolinea che l'attuazione della norma in esame determinerà maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto, considerato il considerevole aumento degli atti sottoponibili al controllo preventivo (già molto elevato) in termini peraltro dimezzati, comporterà una necessaria riorganizzazione in senso ampliativo degli Uffici della Corte.

L'articolato sul punto si presenta, inoltre, carente di copertura finanziaria.

Si esprime, quindi, una valutazione negativa sul nuovo comma 1-quater che si vorrebbe introdurre all'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Si osserva, in ultimo, che nell'ottica della razionalizzazione e della semplificazione a fini di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, l'attuale sistema consente agli Enti territoriali di avvalersi della facoltà agli stessi già riconosciuta dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 di richiedere "*ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*": facoltà che l'attuale quadro ordinamentale riconosce a tutti i livelli di Governo (è anche contemplato nell'art. 22 del d.l. 76/2020 sul controllo concomitante) e che presenta confini molto più ampi della funzione consultiva e del controllo preventivo e si colloca all'interno del rapporto di ausiliarità che connota il controllo gestionale, anche concomitante (ossia in corso di gestione).

Articolo 3 (*Rafforzamento del controllo concomitante*)

L'art. 3 del disegno di legge riguarda il rafforzamento del controllo concomitante prevedendo che su ogni piano, programma o progetto, comunque denominato, previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza la Corte dei conti, mediante apposita Sezione centrale a ciò dedicata, assicuri l'immediato svolgimento del controllo concomitante di cui all'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. La norma prevede anche che in caso di segnalazione, da parte del magistrato addetto al controllo concomitante sul singolo piano, programma o progetto, di gravi ritardi o di gravi violazioni, la Sezione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento), può nominare un commissario *ad acta*, che sostituisce, ad ogni effetto, il dirigente responsabile dell'esecuzione, informandone contestualmente il Ministro competente.

Si osserva preliminarmente che, al fine di accelerare gli interventi di sostegno e di

rilancio dell'economia nazionale, l'art. 22 del d.l. 76/2020 ha rafforzato il controllo concomitante della Corte dei conti sui principali piani, programmi e progetti ad essi relativi, anche su richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari e che, successivamente, è intervenuto il d.l. 31 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 che ha delineato il meccanismo dei controlli sull'attuazione del PNRR nonché le soluzioni di superamento degli ostacoli alla sua attuazione.

Si osserva, per quanto qui di interesse, che all'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021 è stato definito anche il ruolo della Corte dei conti nell'ambito dei controlli sul menzionato PNRR. Il controllo da esercitare è stato ricondotto al controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 con la precisazione che lo stesso deve essere informato a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 248 TCE). Si afferma nei testi dei lavori parlamentari che si tratta *“di attività di controllo istituzionalmente svolta dalla Corte dei conti”* tanto che dall'attuazione del comma 7 del richiamato art. 7 *“non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

La Corte ha individuato nel Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, l'Organo preposto al controllo concomitante ex art. 22 del d.l. n. 76/2020¹ ed ha definito anche le modalità operative e procedurali per i casi di accertate gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi o ulteriori circostanze previste dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, nonché il concorso del Collegio all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNRR in raccordo con le altre Sezioni della Corte interessate.

In relazione, quindi, all'articolo 3 in esame si evidenzia l'assenza del coordinamento con il d.l. n. 77/2021, in particolare con gli artt. 7, comma 7, e 12 che si rende necessario per evitare la sovrapposizione delle funzioni dei Soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'azione di governance del PNRR che influenzerebbe negativamente la concreta attuazione degli interventi da contemplarsi, invece, in un quadro programmatico e normativo unitario e coordinato.

Nel merito dell'articolato, si osserva poi che la previsione di una nuova Sezione centrale dedicata al PNRR si sovrapporrebbe non solo al Collegio del controllo concomitante, appena istituito, ma, anche, a tutte le altre Sezioni centrali e territoriali della Corte a vario titolo coinvolte nei controlli gestionali di che trattasi. Ciò andrebbe a detrimento di quelle finalità di semplificazione, razionalizzazione e snellimento che anche l'articolato in esame intende perseguire.

Quanto, invece, alla previsione del commissario ad acta nominato direttamente dalla Sezione della Corte dei conti si osserva che il d.l. 77/2021 (Tit. II) ha già disciplinato l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato in caso *“di*

¹ Sezioni riunite in sede deliberante, deliberazione n. 2/DEL/2021; Consiglio di Presidenza, atto regolamentare n. 272 del 10/11/2021.

inadempienza di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR”, ivi compresi il concetto di inadempienza, le condizioni per esercitare il potere sostitutivo e la relativa procedura (art. 12). Tra i poteri sostitutivi previsti, in caso di perdurante inerzia, viene contemplata l'individuazione dell'amministrazione, dell'ente, dell'organo o dell'ufficio, ovvero in alternativa la nomina di uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione. Il potere di nomina di tali soggetti viene concentrato in capo al Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro competente, sentito il Soggetto attuatore. Pertanto, la previsione contenuta nell'art. 3 in esame, ove mantenuta, andrebbe a sovrapporsi alla disciplina già esistente, peraltro in maniera difforme. Inoltre, l'articolato omette qualsiasi disciplina in tema di procedura, conseguenze e tutele e non si concilia con il sistema europeo dei controlli. Si osserva in proposito che non è conforme ai principi desumibili dalla Costituzione, un controllo sulla gestione che abbia esiti di tipo sanzionatorio, con possibile lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi, senza alcuna garanzia - di tipo procedimentale, processuale e/o pre-processuale - per i soggetti destinatari del controllo medesimo.

Articolo 4 (*Riorganizzazione interna della Corte dei conti*)

L'articolo 4, infine, introduce una riorganizzazione interna della Corte dei conti prevedendo che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti adotti, in via esclusiva, i regolamenti autonomi di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, mediante i quali saranno organizzate anche le funzioni istituzionali attribuite dalle norme di legge alla Corte dei conti, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

La norma interviene anche sulla composizione del Consiglio di presidenza prevedendo che i rappresentanti del Parlamento che ne fanno parte, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15, possano essere confermati una sola volta.

Vengono estese, poi, al personale amministrativo della Corte le disposizioni concernenti il Consiglio superiore della magistratura, in particolare l'art. 5, comma 5, lettere a) e b) e, infine, si stabilisce che le risorse finanziarie assegnate al bilancio autonomo della Corte dei conti siano pari allo 0,5 per mille delle spese finali del bilancio dello Stato.

Si evidenzia, in via preliminare, che l'articolato in questione dispone in materia estranea ai fini dell'obiettivo perseguito di *“tutela del corretto riavvio del Paese”*. L'art. 4, quindi, appare ultroneo nel contesto complessivo del disegno di legge che si sta esaminando.

Nel merito, fermo restando che il potere regolamentare non può esercitarsi in un ambito sorretto da riserva di legge ai sensi del 108 Cost. - che tutela l'autonomia e

l'indipendenza dei magistrati non solo rispetto agli altri poteri ma anche all'interno delle stesse magistrature atteso che gli stessi si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni (art. 107 Cost.) - relativamente alla potestà regolamentare del Consiglio di presidenza si osserva che la norma attribuisce al Consiglio l'adozione dei regolamenti relativi all'organizzazione, al funzionamento, alla struttura dei bilanci ed alla gestione delle spese (articolo 4, comma 1, della legge 20 del 1994) nonché dei regolamenti relativi al numero, alla composizione ed alla sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni (articolo 3, comma 2, del decreto legislativo numero 286 del 1999).

In proposito, ricorrono le perplessità relative ai poteri intestati al Consiglio di presidenza, qualificato quale organo di amministrazione piuttosto che di autogoverno, ed alle relazioni tra lo stesso Consiglio e altri Organi della Corte, intese in specie le Sezioni riunite. Ciò, in ogni caso, non impingerebbe e fa salvo il potere di proposta e di impulso che va riconosciuto al Consiglio stesso. Allo stato, quindi, appare complessa la ricostruzione del quadro normativo che consentirebbe la evidenziata potestà regolamentare in capo al Consiglio di presidenza.

Infatti, allo stato, l'equilibrio regolante la potestà regolamentare si base normativamente su due capisaldi:

a) la potestà regolamentare ordinaria e generale è assegnata alle Sezioni riunite in sede deliberante, che adottano regolamenti concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci, la gestione delle spese (art. 4, l. n. 20 del 1994), potendo così disciplinare il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto (art. 3, comma 2, del d.lgs. 289 del 1999). Deve ritenersi, al riguardo, che la potestà regolamentare non possa più svolgersi in futuro "anche in deroga a previgenti disposizioni di legge", in ragione dell'entrata in vigore dell'art. 20, l.n. 243 del 2012;

b) la potestà regolamentare speciale del Consiglio di presidenza si inserisce in tale contesto. Pertanto, in disparte la potestà regolamentare interna sulle attività del Consiglio, la potestà regolamentare "esterna" del Consiglio di presidenza appare espressamente limitata alla materia dell'organizzazione degli uffici e dei servizi amministrativi della Corte (art. 3, comma 62, della legge 244 del 2007), di supporto agli "organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni" (art. 3, comma 2, del d.lgs. 289 del 1999).

Si rammenta inoltre che è il Presidente della Corte ad essere individuato dalla legge quale "organo di governo dell'istituto", residuando in capo al Consiglio di presidenza la funzione di "organo di amministrazione del personale di magistratura" con competenze espressamente tipizzate in forza dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Ove mantenuta, la disposizione porterebbe ad una eccedenza del potere regolamentare attribuito al Consiglio di presidenza rispetto alle materie allo stesso

attualmente demandate dalla legge, estendendolo all'organizzazione delle funzioni magistratuali attribuite dalle norme di legge alla Corte dei conti ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione. Inoltre, incidendo l'esercizio di detto potere regolamentare sull'ordinamento della magistratura contabile, la disposizione si pone in contrasto anche con l'art. 108 Cost. e con altre norme di rango statale che dispongono la riserva di legge in materia di forme e modalità di controllo, alla stregua delle quali il fondamento della potestà regolamentare in materia organizzativa della Corte dei conti deve essere vagliato. Sotto tale ultimo profilo si richiama, in particolare l'art. 20, comma 2, della legge n. 243 del 2012 "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*", in cui, in modo espresso, si stabilisce che la regolamentazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche è riservata alla legge che disciplina "*le forme e le modalità del controllo*" stesso.

L'articolato in esame, per come proposto, esprime una sorta di "delega in bianco" al Consiglio di presidenza trasformandone anche, di fatto, la natura in una sorta di "Consiglio di amministrazione".

Quanto all'ampliamento delle possibilità di permanenza in seno al Consiglio di presidenza per i componenti nominati dal Parlamento, la disposizione costituisce in sé una novità assoluta, sia per l'esperienza interna che per l'esperienza consumata presso analoghi organi di altre magistrature. Ove la norma fosse approvata, creerebbe un disallineamento con la componente di nomina magistratuale, accentuando lo scostamento dal modello indicato dalla Costituzione negli articoli 104 e seguenti, modello peraltro osservato per gli organi di c.d. autogoverno della GA e persino di quella tributaria, che è una magistratura onoraria. La disposizione proposta, peraltro, si discosta anche dallo stesso assetto normativo previsto per il Consiglio superiore della Magistratura, cui peraltro, l'intero articolato si ispira, che espressamente stabilisce che "*i componenti elettivi del Consiglio superiore durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili*" (art. 32, legge 24 marzo 1958, n. 195) nonché con le disposizioni specificatamente dettate per la Magistratura contabile in base alle quali "*I componenti elettivi del Consiglio di presidenza durano in carica 4 anni e non sono nuovamente eleggibili per i successivi otto anni dalla scadenza dell'incarico*" (comma 2-bis dell'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, richiamato dall'art. 1 del d.lgs. 7 febbraio 2006, n. 62). Ove mantenuta, la norma creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento all'interno dello stesso Consiglio di presidenza tra componente togata e componente laica.

Va evidenziato, altresì, che siffatto prolungamento non appare conforme al principio fondamentale della temporaneità delle funzioni pubbliche, applicato pacificamente anche alle funzioni direttive della Magistratura. Si richiama sul punto la consolidata giurisprudenza costituzionale sui limiti dei mandati elettivi sugli organi pubblici. In specie, tra l'altro, non si tratterebbe neanche di una rielezione

bensi di una conferma.

Desta perplessità anche la parametrizzazione delle risorse finanziarie annualmente assegnate al bilancio autonomo della Corte dei conti con riferimento alle spese finali del bilancio dello Stato, senza dare conto di una verifica di impatto sui conti pubblici e sull'esigenza di copertura. Il criterio proposto appare poco razionale in quanto produrrebbe una variabilità dell'assegnazione in relazione all'andamento della spesa pubblica a fronte di esigenze bilancio della Corte piuttosto stabili in quanto si tratta di impieghi con carattere strutturale di stabilità, a larga prevalenza di spese di personale. Occorre inoltre tener conto che il riferimento all'attuale volume di spesa statale conosce un momento di straordinarietà mentre, in futuro, l'aggregato rientrerà necessariamente sui livelli pre-pandemia alterando quello che potrebbe essere il calcolo proposto dalla norma.

In ultimo desta perplessità la disposizione che estende al personale amministrativo della Corte dei conti le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 5, lettere a) e b) della legge 30 luglio 2007, n. 111, specificatamente a suo tempo dettate in relazione all'incremento di organico del ruolo autonomo del Consiglio superiore della Magistratura in relazione alle aumentate attività.

Le richiamate disposizioni, infatti, incrementato *“il ruolo autonomo del Consiglio superiore di Magistratura”* stabiliscono che il Consiglio stesso con proprio regolamento disciplina:

1. il trattamento giuridico ed economico, fondamentale e accessorio, le funzioni e le modalità di assunzione del personale, compreso quello con qualifica dirigenziale, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative del Consiglio superiore correlate a particolari attività di servizio (comma 5, lett. a);
2. le indennità del personale non appartenente al ruolo organico del Consiglio superiore *“che svolga la propria attività presso il Consiglio superiore stesso in relazione a particolari attività di servizio correlate alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative”*,

situazioni, quindi, ben diverse da quelle del personale della Corte dei conti che appartiene, tra l'altro ad un unico ruolo organico.

La disposizione, peraltro, manca di copertura finanziaria.

Le sopra rappresentate considerazioni ostano, quindi, ad una valutazione positiva dell'intero articolato.

Conclusioni

Fermo restando tutto quanto sopra osservato, evidenziato e rappresentato, quanto all'art. 1 (*Sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo*) si rende opportuna:

- la rettifica della rubrica in senso conforme al quadro ordinamentale che impone

- la non interferenza tra la funzione consultiva e quella di controllo;
- l’eliminazione dal testo di tutti i riferimenti alla resa di pareri su fattispecie concrete incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile e l’inserimento nello stesso della precisazione che l’ausilio consultivo può essere reso solo su pareri relativi a fattispecie astratte e generali concernenti l’applicazione dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita e la violazione di sfere di competenza di altre Istituzioni;
 - l’eliminazione dal testo del riferimento agli Organismi di diritto pubblico, quali soggetti legittimati ad attivare l’attività consultiva, che definisce una nuova configurazione di detta funzione che trova, all’attualità, difficile collocazione all’interno del quadro ordinamentale;
 - il mantenimento della legittimazione alla richiesta nei confronti delle Amministrazioni centrali solo ed esclusivamente a condizione del superamento di tutte le criticità rappresentate e limitatamente a richieste di su fattispecie astratte e generali concernenti questioni di contabilità pubblica e purché provenienti dai vertici delle Amministrazioni stesse, in tal modo riconducendo la nuova fattispecie nel regime generale già previsto per gli Enti locali. In tal caso la competenza alla resa del parere andrebbe ricondotta alle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.
 - la riformulazione dell’articolato con la riconduzione della funzione nomofilattica all’interno del quadro normativo già esistente (art. 17, comma 31, del d.l. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009 e dell’art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 convertito in legge n. 123/2012 – integrato dall’art. 33 del d.l n. 91/2014 convertito in legge n. 116/2014);
 - l’eliminazione della previsione di esclusione di casi di responsabilità per colpa grave in relazione agli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi, poiché la fattispecie è già contemplata dal secondo comma dell’art. 69 del Codice di giustizia contabile (decreto legislativo numero 174 del 26 agosto 2016) che si completa con l’art. 95, ultimo comma, stesso Codice, oppure, la sostituzione della disposizione con il richiamo espresso alle norme menzionate che, quindi, troverebbero applicazione anche per i pareri resi in sede centrale.

Quanto all’art. 2 (*razionalizzazione del controllo preventivo*) si valuta positivamente l’allineamento fra le previsioni della legge 20/1994 e quanto stabilito, in punto di soglie di valore dei contratti, dal decreto legislativo numero 50/2016, tuttavia si rende opportuno:

- eliminare il dimezzamento dei termini per il controllo, prevista con l’introduzione dei commi 1-ter e 1-quinquies;
- eliminare la previsione di conclusione della procedura con specifica deliberazione qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento oppure meglio esplicitarne l’ambito di applicazione;
- coordinare o, comunque, collegare l’art. 3, comma 2, della legge 14 gennaio 1994,

n. 20 con l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

- eliminare la previsione che introduce il cd. “controllo preventivo facoltativo” su attivazione delle Regioni e degli enti locali, già in precedenza esaminato negativamente dalle Sezioni riunite in sede consultiva (deliberazione n. 1/2020/CONS), attesi i profili di dubbia costituzionalità in precedenza rappresentati nonché i maggiori oneri per la finanza pubblica conseguenti alla necessaria riorganizzazione in senso ampliativo degli Uffici della Corte a fronte di istituti già previsti dall'attuale quadro normativo che contemplano la possibilità per detti enti di richiedere ulteriori forme di collaborazione alla Corte ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 7, comma 8, legge n. 131/2003).

Quanto all'art. 3 (*Rafforzamento del controllo concomitante*) si evidenzia:

- l'assenza del coordinamento con il d.l. n. 77/2021, in particolare con gli artt. 7, comma 7, e 12;
- la previsione di una nuova Sezione centrale dedicata al PNRR che si sovrapporrebbe al Collegio del controllo concomitante, appena istituito e a tutte le altre Sezioni centrali e territoriali della Corte a vario titolo coinvolte nei controlli gestionali sui fondi del PNRR;
- la sovrapposizione della previsione del commissario *ad acta* nominato direttamente dalla Sezione della Corte dei conti con la disciplina già esistente, in relazione alla quale l'art. 3 in esame statuisce in modo difforme e senza previsione di una disciplina in tema di procedure, conseguenze e tutele.

Quanto all'art. 4 (*Riorganizzazione interna della Corte dei conti*) si evidenzia l'estraneità della materia ai fini della “*tutela del corretto riavvio del Paese*” e si valuta negativamente l'intero articolato alla luce delle osservazioni sopra rappresentate.

Nei sensi sopra esposti è il richiesto parere.

I Relatori

F.to digitalmente Mauro Orefice

Il Presidente

F.to digitalmente Guido CARLINO

F.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria in data 1° dicembre 2021.

Il Direttore della Segreteria

F.to digitalmente Maria Laura IORIO