

BOZZE DI STAMPA
23 dicembre 2025
N. 1 ANNESSO

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni
nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei
conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale
(1457)**

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

PATUANELLI, CATALDI, MAIORINO, LOPREIATO, GAUDIANO, DAMANTE

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 1457 recante: "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*" trasmesso dalla Camera dei Deputati,

premesso che:

la Corte dei Conti vigila sulla corretta gestione e destinazione delle risorse pubbliche e la legge detta a tal fine disposizioni relative ai profili di responsabilità di chi amministra tali risorse al fine di preservare un equilibrio tra il corretto impiego dei fondi pubblici e l'azione amministrativa che li gestisce. Tale equilibrio è incrinato - in modo del tutto inopportuno - dal disegno di legge in esame, nel cui *iter* in Senato non è stato peraltro accolto alcun emendamento e non è stato dato seguito a nessuna delle preoccupazioni espresse nelle audizioni, in primis dalla Corte dei Conti stessa, al punto che alcuni commentatori hanno avvertito che - con l'alibi di una narrazione incentrata sulla cosiddetta paura della firma - si rischia seriamente di introdurre forme di irresponsabilità quale privilegio di quella che un tempo si sarebbe

detta la casta politica o comunque forme di immunità per i vertici politici e invece di iper responsabilità per gli uffici amministrativi;

l'articolo 100, terzo comma, della Costituzione, prescrive che «La legge» assicuri «l'indipendenza» della Corte dei conti «e dei suoi componenti di fronte al Governo». I presìdi di controllo e legalità, unitamente alla limpida separazione dei poteri, sono gli elementi all'origine del costituzionalismo moderno e la Corte dei Conti è tra le più antiche magistrature italiane. La Corte sta operando da mesi sotto la spada di Damocle di una riforma che ne altera pesantemente le attribuzioni. L'assetto costituzionale moderno non può mai prevedere spazi di manovra che sfocino nella irresponsabilità a tutto danno delle finanze pubbliche e, quindi, dei cittadini;

le risorse pubbliche - che, per usare un'espressione cara alla maggioranza, appartengono al popolo - non devono essere sperperate o impiegate malamente, soprattutto in un periodo di restringimento degli spazi finanziari e - parallelamente - in tempi che esigono l'impiego di ingenti risorse derivanti dal PNRR, a proposito delle quali la Corte dei Conti ha doverosamente segnalato anche aspetti gestionali critici nelle relazioni di sua competenza. Fatto da cui dovrebbe discendere una nota di gratitudine e non certo una sorta di punizione legislativa per aver ben operato;

a fronte del quadro ordinamentale e costituzionale vigente, il provvedimento in esame rappresenta una netta inversione di tendenza e rischia di far prevalere definitivamente una linea nettamente diversa: a detta di molti qualificati osservatori - facilmente rinvenibili nelle audizioni e nei commenti della dottrina - il testo in più punti lede le prerogative e l'autonomia riconosciute dall'ordinamento ad ogni singolo magistrato e alla Corte dei conti nel suo complesso come organo di rilevanza costituzionale ed apre a zone franche indiscriminate preoccupanti per le conseguenze che possono costituire un disincentivo ad un corretto uso dei soldi pubblici;

il disegno di legge affievolisce altresì il ruolo della Corte dei Conti quale presidio fondamentale di garanzia e tutela delle risorse pubbliche nel coordinato esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo, non armonizzandosi - nello spirito e nella lettera - alle norme costituzionali e dell'Unione europea in materia;

con l'asserito fine di corrispondere ad esigenze di razionalizzazione, semplificazione e tempestività del sistema dei controlli di competenza della Corte dei conti, si producono effetti diametralmente opposti: incertezza del diritto, vuoti negli ambiti di tutela delle risorse pubbliche, riduzione e svilimento della garanzia del rispetto dei principi di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa;

si incrina, pericolosamente, il principio di responsabilità di cui all'articolo 28 della Costituzione, così contribuendo ad una inopportuna deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa, affievolendo, al contempo, la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa e contabile e lo stesso effetto deterrente dell'attività della Corte;

si attutisce, fin quasi ad eliminare - come avvenuto nel caso del controllo concomitante sul PNRR e il PNC - il ruolo di un organo garante del buon andamento contabile del Paese, in aperto contrasto con l'articolo 325 del TFUE che vincola gli Stati membri a contrastare le condotte che compromettono questo interesse primario. Il disegno di legge ben si inquadra in un filone che ha visto anche l'abolizione dell'abuso di ufficio, a seguito della quale si sta ragionando, in ambito comunitario di valutare la praticabilità degli spazi residui di responsabilizzazione penale per comportamenti che precedentemente configuravano la fattispecie di abuso ai danni dei cittadini o delle imprese;

considerato che

se questa è la filosofia generale che pervade il testo, anche suoi singoli aspetti destano forte preoccupazione: nello stesso provvedimento troviamo la delimitazione della colpa grave, la riduzione dei risarcimenti con l'introduzione di un tetto irragionevolmente basso, l'assicurazione a carico del pubblico erario per i pagamenti dovuti in caso di condanna per danno erariale, l'estensione abnorme dei casi in cui a valle dei controlli preventivi - anch'essi moltiplicati e per i quali si sancisce un silenzio assenso in termini temporali inadeguati - si riduce lo spazio per perseguire illeciti erariali fin quasi ad abolire un effettivo controllo postumo, una sorta di presunzione di buona fede per gli organi politici in caso di atti visti dai tecnici. Tutto ciò determina una sommatoria di disincentivi all'efficacia del controllo contabile. Disincentivi che sono l'esatto opposto di ciò di cui ha bisogno l'Italia: un controllo contabile affidabile, veloce ed incisivo a tutela del buon uso dei soldi dei cittadini e degli enti;

sui singoli aspetti critici si sono espressi in maniera inequivocabile autorevoli auditi ed al ciclo di audizioni condotte, purtroppo invano, nella fase conoscitiva integralmente ci si richiama. Basti qui ricordare - tra i tanti punti deboli del testo - che in modo del tutto estemporaneo e non equilibrato, esso introduce una definizione di colpa grave, relativa alla responsabilità erariale, i cui elementi costitutivi differiscono irragionevolmente dalla colpa grave come definita nel Codice dei contratti pubblici con riferimento alle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici;

con l'inserimento di una disposizione ulteriore si introduce una sorta di salvacondotto generale per gli organi politici e si introduce una formula inedita di presunzione della loro buona fede *ex lege*, scaricando tutte le responsabilità sugli uffici;

la compromissione della natura risarcitoria della responsabilità amministrativa e contabile rischia di produrre danni ed impunità altrimenti evitabili e che devono essere evitate. L'Autorità nazionale anticorruzione ha posto in evidenza che alla responsabilità erariale non può essere sottratto l'elemento risarcitorio. Un atto meramente sanzionatorio rischierebbe di rendere impraticabile il giudizio penale sugli stessi fatti. La Corte dei conti ha rilevato che il disposto inerente all'obbligo dell'esercizio del potere riduttivo e la limitazio-

ne della misura del danno risarcibile, proietta la responsabilità amministrativo-contabile verso la natura sanzionatoria, con il rischio di contenziosi dagli esiti incerti sulla violazione del principio del *ne bis in idem*;

l'introduzione della limitazione alla risarcibilità del danno erariale risulta in conflitto con la disciplina dell'Unione europea anche rispetto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione stessa. Il Regolamento del 2021/241 prevede, infatti, che gli Stati membri debbano procedere, anche con azioni legali, per recuperare in via integrale i fondi e richiede in tal senso un organismo e un sistema di controllo efficace ed efficiente;

con riguardo alla norma in base alla quale l'avvenuto spontaneo adempimento del pagamento di ogni importo indicato nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima, nella sua genericità potrebbe coinvolgere persino gli effetti accessori, in spregio al principio di buon andamento dell'amministrazione e dell'equilibrio dei bilanci di cui agli articoli 97 e 81 della Costituzione;

l'espansione eccessiva della funzione consultiva e del controllo facoltativo preventivo prefigura invece un ingolfamento operativo della Corte e una sua commistione nell'attività della pubblica amministrazione non giustificata da esigenze concrete;

l'istituto del silenzio-assenso, applicato al controllo della Corte, è da considerarsi fuori sistema, in quanto il trasferimento ad organi giurisdizionali di un istituto che opera nei procedimenti amministrativi, rischia - nell'applicazione pratica - di ampliare ulteriormente gli spazi di impunità per la pubblica amministrazione, con irragionevoli esimenti di responsabilità nel caso di atti solo formalmente vistati dalla Corte;

oltre alle criticità molteplici dell'articolo 2, anche la delega di cui all'articolo 3, introdotta nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, non pare rispondere ai requisiti che, soli, autorizzano il Governo al suo esercizio ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione;

la revisione della quantificazione del danno erariale addebitabile e dell'importo risarcibile, l'indeterminatezza della scriminante dell'atto vistato, il nuovo decorso del termine per la prescrizione, l'estensione del perimetro della irresponsabilità contabile, gli interventi sulla funzione di controllo e le modifiche organizzative, sono tutti elementi che portano ad un radicale ridimensionamento della Corte, con un conseguente attenuamento della tutela dei cittadini;

per le suesposte ragioni e considerazioni, anche alla luce delle citate disposizioni costituzionali e del mancato accoglimento delle proposte correttive avanzate in modo costruttivo e ragionevole;

tutto ciò premesso delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1457.