

MASSIMO LUCIANI
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA
SAPIENZA)

* * * * *

Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica -
24 novembre 2021

Premessa.- Il d.d.l. n. 2185 (Candiani e altri), intitolato “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese” propone la modifica di pochi, ma significativi, aspetti della vigente disciplina della Corte dei conti.

L’iniziativa, se bene si interpreta, intende rendere più efficiente l’apporto della Corte dei conti alla garanzia della legalità dell’azione amministrativa, con un obiettivo di lungo periodo (il contrasto alla c.d. “paura della firma”) e un obiettivo di medio periodo (l’efficacia della ripresa economica dopo la fase - si spera - più acuta della pandemia da Covid-19).

Entrambi gli obiettivi sono pienamente condivisibili, ma (fermo restando che sfugge all’auditore qualunque valutazione di opportunità politica) occorre verificare se siano perseguiti con soluzioni giuridicamente convincenti.

1.- L’art. 1, comma unico, rafforza la funzione consultiva della Corte dei conti.

Si prevede, anzitutto, che le Sezioni riunite possano essere sollecitate a rendere pareri “*nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*” e che l’iniziativa della richiesta di parere spetti alle “*amministrazioni centrali*” e agli “*altri organismi di diritto pubblico nazionali*”.

Per converso, analoga sollecitazione può venire alle Sezioni regionali di controllo, stavolta a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, “*anche su specifiche fattispecie*”.

Ai pareri così resi è riconosciuta una notevole rilevanza, atteso che l’ultimo periodo del comma stabilisce essere “*esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi*”.

Il rafforzamento della funzione consultiva (e dunque preventiva) della Corte dei conti appare coerente con gli obiettivi generali dell’iniziativa, che, come accennato in

premessa, sono in astratto condivisibili. Nondimeno, la concreta disciplina proposta si presta ad alcune considerazioni critiche. Vediamole.

i) Assai ampia appare la platea dei legittimati a richiedere il parere delle Sezioni riunite. È noto, invero, che la nozione di “organismo di diritto pubblico” è molto (e probabilmente troppo) ampia, sì che l’“Elenco ISTAT” delle amministrazioni pubbliche è davvero molto lungo. Il rischio di un pesante sovraccarico sulle spalle delle Sezioni riunite è concreto.

ii) Il rischio si fa ancor più evidente se, lasciato il profilo soggettivo, si considera quello oggettivo, atteso che, per un verso, si fa riferimento generico a qualsivoglia “fattispecie” e che, per l’altro, la soglia di valore di tali fattispecie è bassissima (un milione di euro).

iii) Considerazioni analoghe possono farsi, sia pel profilo soggettivo che pel profilo oggettivo, per quanto riguarda la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, con l’aggravante, in questo caso, che non compare la menzione esplicita del limite inferiore del valore della fattispecie da trattare.

iv) Quanto all’esclusione della colpa grave per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri, l’assolutezza della previsione (invero non sconosciuta al nostro ordinamento, se si considera la singolare previsione dell’art. 1, comma 1, della l. n. 20 del 1994, a tenor del quale *“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 visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell’amministrazione procedente”*) sollecita dubbi quanto al rispetto dei confini tra sede consultiva e sede giurisdizionale, atteso che in questa seconda l’accertamento della colpa grave sarebbe sempre precluso in forza di una determinazione assunta nella prima, con il problema supplementare che nella sede giurisdizionale si può tenere conto del contesto storicamente concreto in cui gli atti sono stati assunti, mentre in quella consultiva il parere è reso - ovviamente - *a priori*. Appare dunque preferibile una formula per un verso meno perentoria (che consenta di tener conto dell’uniformazione ai pareri, senza tuttavia ergerla a condizione escludente dell’elemento soggettivo), ma per altro verso

anche meno rigida, poiché il riferimento alla “piena” conformità al parere apre le porte a possibili *dérapages* interpretativi in sede giurisdizionale.

2.- Quanto all’art. 2, comma 1, vi sono plurimi profili da segnalare.

i) Non chiara è la novellazione dell’art. 3 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, con l’inserimento di un comma 1-*ter*, a tenor del quale “*Per i controlli previsti dal comma 1, lettera g) [si tratta dei “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 18 novembre 1923, n. 2440; 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], 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*”. Possono farsi due rilievi.

i1) Il termine perché la sezione di controllo si pronunci (trenta giorni) è già molto ridotto e la sua ulteriore riduzione a 15 giorni rende dubbiosi sull’effettiva capacità di rispettarlo in concreto.

i2) Non si comprende se la colpa grave sia esclusa anche per l’ipotesi della piena uniformazione a questi pareri (oltre che a quelli di cui all’art. 1). Se così fosse, però, non s’intenderebbe bene la previsione della perentorietà del termine, Essa, infatti, sembra implicare l’equiparazione del silenzio al parere positivo, ma in tal caso sarebbe impossibile conformarsi a un parere che sarebbe positivo solo in forza di una *fiction*, non avendo esso un contenuto sostanziale.

ii) Il nuovo comma 1-*quater* dell’art. 3 della l. n. 20 del 1994 dispone 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 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". Anche qui possono farsi alcuni rilievi.

ii1) Anzitutto, la previsione in commento (che, invero, nemmeno distingue fra Regioni ordinarie e speciali) condiziona l'esercizio di una funzione costituzionalmente rilevante (qual è quella legislativa, addirittura nella forma della legislazione statutaria) all'esercizio di attribuzioni di un soggetto istituzionale diverso dal titolare dell'attribuzione, con dubbi sulla legittimità costituzionale di una simile interferenza.

ii2) In secondo luogo, viene disattesa la riserva di legge statale prevista dall'art. 100, comma 2, Cost., quanto alla definizione delle attribuzioni della Corte dei conti.

ii3) Ancora, il parere delle Sezioni riunite non è esplicitamente qualificato vincolante, sicché, senza una precisazione in tal senso, si potrebbe verificare il caso dell'attribuzione di competenze alla Corte dei conti non solo con legge o statuto regionale (anziché con legge dello Stato), ma anche *invito domino*.

ii4) Anche in questo caso è prevista la dimidiazione dei termini, con i problemi già segnalati in precedenza.

3.- L'art. 3, comma unico, dispone in ordine all'esercizio del controllo concomitante in ordine ai progetti previsti dal PNRR e in particolare, al secondo periodo, stabilisce 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, può nominare un commissario ad acta, che sostituisce, ad ogni effetto, il dirigente responsabile dell'esecuzione, informandone contestualmente il Ministro competente"*.

Anche questa previsione intende corrispondere al lodevole intento di rendere l'azione pubblica più efficace, specie nel contesto della ripresa del sistema economico-sociale a seguito della pandemia. Si pone, però, anche qui un dubbio.

La nomina di un commissario *ad acta*, invero, ha un contenuto gestorio (provvedimentale). Essa, infatti, si differenzia dalla nomina disposta dal giudice amministrativo in sede di giudizio di ottemperanza, atteso che in quel caso siamo di fronte all'esercizio della funzione giurisdizionale, che qui, invece, difetta. Nei suoi confronti occorrerebbe, pertanto, prevedere una tutela giurisdizionale, in osservanza

dell'art. 113. comma 1, Cost., ma questa non potrebbe che consistere nell'intervento del giudice amministrativo, con conseguente indebita sovrapposizione di attribuzioni fra due soggetti istituzionali aventi entrambi la qualificazione di organi costituzionali (o, se si preferisce la tradizionale, ma non convincente, classificazione, di rilevanza costituzionale).

4.- L'art. 4 ha un contenuto complesso.

4.1.- Il comma 1 dispone che *“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”*.

Ora, in disparte ogni valutazione di opportunità della scelta di affidare la potestà regolamentare in particolare al Consiglio di presidenza e non in generale alla Corte dei conti (come ora è stabilito), desta perplessità la previsione che con i regolamenti qui previsti si possa anche procedere all'organizzazione di tutte le funzioni istituzionali conferite dalla legge alla Corte dei conti. Come è noto, l'art. 4, comma 1, della l. n. 20 del 1994, si limita a disporre che *“La Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese”*, mentre l'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 286 del 1999 stabilisce che *“Al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni disciplinato dalle disposizioni del presente decreto, 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 sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, fermo restando, per le assunzioni di personale, quanto previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20”*.

Tale essendo il contenuto delle norme richiamate, appare evidente che la nuova previsione normativa amplia di molto il raggio d'azione dei regolamenti, toccando tutte le funzioni istituzionali della Corte. Scelta, questa, che meriterebbe di essere

attentamente meditata.

4.2.- Il comma 2 dispone che *“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”*.

Ora, come è noto, l’art. 1, comma 2-bis, della l. 13 aprile 1988, n. 117, aveva stabilito che *“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”*. L’effetto pratico della nuova disposizione sarebbe, pertanto, duplice: a) l’immediata rieleggibilità dei componenti del Consiglio di presidenza dopo la scadenza del mandato; b) l’introduzione del divieto di rielezione per più di una volta, che nell’attuale disciplina non è espressamente previsto.

Anche in questo caso si tratta di scelte di opportunità, sulle quali all’auditò non è consentito pronunciarsi. Occorre però qui richiamare, in prospettiva di armonia sistemica, la nota giurisprudenza costituzionale sui limiti dei mandati elettivi negli organi pubblici, a tenor della quale *“la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche – membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM); componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato, tra gli altri [...]”* (così la sent. 173 del 2019), che induce alla prudenza.

4.3.- Il comma 3, ancora, dispone che *“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”*.

Pure in questo caso vi sono profili di opportunità che non possono essere vagliati dall’auditò, al quale spetta solo segnalare che le norme della l. n. 111 del 2007, così richiamate, riconoscono al Consiglio Superiore della Magistratura il delicato potere di disciplinare, con regolamento profili essenziali del trattamento del proprio personale, anche in deroga alla vigente disciplina generale, e specificamente:

“a) il trattamento giuridico ed economico, fondamentale ed accessorio, le funzioni e le modalità di assunzione del personale compreso quello con qualifica dirigenziale, tenendo conto sia di quanto previsto per il personale di posizione professionale analoga

del Ministero della giustizia, sia delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative del Consiglio superiore stesso correlate a particolari attività di servizio;

b) le indennità del personale non appartenente al ruolo organico del Consiglio superiore della magistratura che svolga la propria attività presso il Consiglio superiore stesso in relazione a particolari attività di servizio correlate alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative”.

4.4.- Il comma 4, infine, dispone che *“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”.*

Trattasi di previsione che appare condivisibile, in quanto rafforza, dando certezze sul piano finanziario, l'autonomia della Corte dei conti.