



**PROCURA GENERALE
PRESSO LA CORTE DEI CONTI**

* * *

**SENATO DELLA REPUBBLICA
PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE – AFFARI
COSTITUZIONALI**

**Audizione del Procuratore generale della Corte dei conti del 2
dicembre 2021**

Premessa

Con la presente memoria si sottoporranò all'attenzione di codesta Ecc.ma Commissione le considerazioni della Procura generale della Corte dei conti concernenti le disposizioni normative contenute nel DDL S. n. 2185, recante *“Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”*.

In linea generale e preliminare, si osserva che l'intervento normativo in esame reca importanti innovazioni per le funzioni della Corte dei conti, sia con riferimento a quelle previste direttamente dalla Costituzione (funzioni di controllo e giurisdizionale), che a quelle assegnate dal legislatore ordinario (in particolare, la funzione consultiva).

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

1. Il primo articolo del disegno di legge (*Sviluppo della funzione consultiva complementare a quella di controllo*) è diretto a potenziare l'attività consultiva della Corte dei conti, prevedendo una nuova competenza a livello centrale e modificando quella già stabilita a livello regionale.

L'articolo in questione si compone di un solo comma che reca tre diverse disposizioni normative.

Con la prima di esse, viene previsto che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva siano tenute, da un lato, a rendere pareri nelle materie di contabilità pubblica *"su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro"*, a richiesta delle *"amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico"* e, dall'altro, ad assicurare la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali.

La seconda disposizione prevede che i *"medesimi pareri"* siano resi dalle Sezioni regionali di controllo a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, con la specificazione che possano vertere *"anche su specifiche fattispecie"*.

Nell'ultima parte dell'articolo è stabilito che è esclusa la gravità della colpa qualora gli atti gestionali siano *"pienamente conformi ai pareri resi"*.

2. Lo scopo perseguito dal disegno di legge è, per esplicita indicazione dei proponenti, il potenziamento della funzione consultiva della Corte dei conti che, peraltro, è già prevista sia a livello centrale che regionale.

2.1. Va detto che a partire dalla disciplina generale di contabilità pubblica, introdotta con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, fu già

stabilito che il Governo *“sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinazione e di attuazione”*.

All'epoca fu individuata, quindi, una funzione consultiva di carattere strategico, attivabile dal Governo in relazione alle disposizioni normative inerenti alla materia della contabilità pubblica.

La predetta competenza fu ripresa e confermata nel Testo unico sulle leggi della Corte dei conti (art. 13, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214: *“dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge”*).

Fu anche previsto – ed è norma vigente - l'intervento in sede consultiva in relazione alle iniziative legislative aventi ad oggetto il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o modificazione di quelle esistenti o che riguardano, comunque, l'ordinamento interno e le sue funzioni (art. 1, R.D.L. 9 febbraio 1939, n. 273).

2.2. Nell'ambito delle disposizioni dettate dal legislatore per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, fu inoltre introdotta una specifica funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti in favore degli Enti locali e delle Regioni nella materia della contabilità pubblica.

Ed infatti è previsto che *“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 ... 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" (art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, e successive modifiche ed integrazioni).

La disposizione citata ha avuto ampia applicazione a livello regionale e, successivamente, il legislatore ha dettato disposizioni dirette a favorire l'unitarietà dell'interpretazione delle disposizioni in materia di contabilità, anche per favorire l'unitarietà degli indirizzi, stabilendo la possibilità di intervento nomofilattico sia delle Sezioni riunite della Corte (art. 17, c. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) che della Sezione delle Autonomie (art. 6, c. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116).

Nello sviluppo della funzione consultiva territoriale, la Sezione delle Autonomie e, soprattutto, le Sezioni riunite della Corte, a partire dal 2009, hanno delineato l'ambito di riferimento della materia della contabilità pubblica, individuato negli organi di vertice degli Enti territoriali i soggetti competenti a richiedere i pareri e specificato che la natura dell'attività consultiva e delle funzioni proprie della magistratura contabile fosse ostativa alla resa di pareri in materia gestionale o attinenti a fattispecie concrete, anche per evitare indebite interferenze della magistratura contabile nello svolgimento dell'attività amministrativa (Corte dei conti, Sezione Autonomie, 3 luglio 2009, n. 9; id, Sezioni riunite, n. 17 novembre 2010, n. 54; id, Sezioni riunite 13 gennaio 2011, n. 1).

3. Ciò premesso, l'analisi del contenuto della disposizione prevista dal disegno di legge in esame, richiede alcune precisazioni preliminari.

La Corte dei conti, com'è noto, è una magistratura, disciplinata dal Titolo IV della Costituzione, che ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (art. 103) e svolge funzione di ausilio all'attività governativa, nei limiti e con le precisazioni risultanti dall'art. 100, c. 2, Cost.

E' indubbio, quindi, che le eventuali attività consultive affidate alla Corte dei conti devono svilupparsi in linea con la previsione costituzionale e con la necessaria separazione dei poteri fra organi di amministrazione attiva e organi giurisdizionali, quali la magistratura contabile, che non possono invadere o, comunque, interferire con le competenze che la stessa Costituzione, in ossequio al principio della separazione dei poteri, riserva all'Amministrazione (art. 97 Cost.).

4. Con riferimento alle disposizioni normative risultanti dall'art. 1, del testo in esame, relative all'attribuzione della funzione consultiva nella materia della contabilità pubblica a livello centrale e al suo potenziamento a livello territoriale, si osserva quanto segue.

4.1. In linea generale, è possibile attribuire funzioni consultive alla magistratura contabile a livello centrale nella materia della contabilità pubblica, in relazione alla specialità che la caratterizza (artt. 100, c. 2 e 103, c. 3 della Costituzione) e, come si è visto sopra, alla circostanza che si tratta di competenza già affidata alla Corte dei conti e da esso svolta all'interno degli ambiti chiaramente definiti dal legislatore.

Il testo del disegno di legge prevede quattro diversi periodi che individuano : l'organo competente a rendere il parere, i soggetti che possono avanzare la richiesta, l'ambito di operatività della disposizione e, infine, la competenza ad assicurare l'unitarietà della funzione consultiva.

4.1.1. La prima parte della disposizione prevede che i pareri siano resi dalle Sezioni riunite in sede consultiva, organo al quale, peraltro, è già attribuita la competenza a pronunciarsi sulle richieste previste dalla disciplina vigente, sopra citata.

4.1.2. Il disegno di legge individua i soggetti che possono accedere alla funzione consultiva, stabilendo che la richiesta deve provenire dalle *“amministrazioni centrali e dagli altri organismi di diritto pubblico”*.

La disposizione pone alcuni problemi inerenti sia all'individuazione dei soggetti giuridici che agli organi degli stessi, da ritenersi competenti ad attivare la funzione consultiva.

Da un lato, infatti, le dizioni *“amministrazioni pubbliche”* e *“organismi di diritto pubblico”* appaiono generiche e non sono riferite a definite categorie giuridiche che consentano di individuare con precisione i soggetti legittimati a formulare la richiesta.

Tenuto conto della natura interpretativa dei pareri nella materia della contabilità pubblica e del ruolo svolto dalla Corte dei conti, la dizione *“amministrazioni pubbliche”* dovrebbe intendersi come riferita al Consiglio dei ministri e ai singoli Ministri e, quindi, ove confermata, la disposizione normativa dovrebbe essere modificata in questo senso.

Ancora più incerta è la nozione di *“organismi di diritto pubblico”* che estende in modo generico ed indifferenziato una funzione consultiva che, dovendo riferirsi all'interpretazione di atti normativi, non potrebbe che essere riservata solo al Governo ed ai suoi componenti.

Il riferimento agli organismi di diritto pubblico dovrebbe, quindi, essere espunto dalla disposizione normativa.

Qualora, invece, venisse mantenuto, sarebbe necessario integrare la proposizione con il riferimento alla nozione di Ente pubblico previsto dalla legge generale di contabilità, non potendosi utilizzare una formulazione che individui, di volta in volta, l'ente in base a indici

sintomatici che possono mutare nel tempo, peraltro, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'ente.

Il secondo aspetto di incertezza soggettiva è dato dalla mancata individuazione del soggetto che, all'interno dell'Ente, è legittimato alla richiesta di parere. E' indubbio che, in linea con le disposizioni vigenti in materia di attività consultiva della Corte dei conti, sia a livello centrale che regionale, deve trattarsi dell'organo di vertice dell'Amministrazione (Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco).

4.1.3. Con riferimento all'ambito oggettivo è, ovviamente, condivisibile il riferimento contenuto nel disegno di legge alle materie di contabilità pubblica, mentre non risulta in linea con le funzioni e attribuzioni della magistratura contabile il riferimento a *“fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro”*.

Infatti, le questioni di interpretazione delle disposizioni normative e regolamentari in materia di contabilità pubblica da sottoporre alla Corte dei conti, per le ragioni esposte sopra, non possono essere riferite a specifiche fattispecie, a prescindere dall'ammontare del valore. Infatti, anche al fine di non invadere la sfera discrezionale dell'amministrazione, possono ritenersi ammissibili unicamente quesiti a carattere generale. I

Il riferimento a fattispecie particolari aventi un determinato valore sembra configurare la richiesta di pareri attinenti alla soluzione di problemi specifici che, però, non possono essere sottoposti alla magistratura contabile al fine di evitare, come si è detto sopra, indebite interferenze con l'attività amministrativa e forme di *“cogestione”* dell'azione amministrativa, in contrasto con le previsioni costituzionali di riparto delle competenze (art. 97 Cost.).

Peraltro, pareri in ordine alla regolarità, legittimità, merito e convenienza della concreta azione amministrativa rientrano nella competenza dell'Avvocatura dello Stato o, in relazione a specifiche materie, del Consiglio di Stato, organo di consulenza giuridico amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione (art. 100, c. 1, Cost.).

Il riferimento a *“fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro”* dovrebbe pertanto essere espunto dal testo.

4.1.4. L'ultima parte della disposizione prevede che le Sezioni riunite assicurino la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali. Si tratta di una disposizione che, come si è visto sopra, ribadisce quanto è già stato previsto dal legislatore sin dal 2009 (art. 17, c. 31, d.l. n. 78 del 2009, cit.).

4.2. La seconda parte dell'art. 1 prevede che i *“medesimi pareri”* siano resi dalle Sezioni regionali di controllo, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, con la specificazione che possano vertere *“anche su specifiche fattispecie”*.

La disposizione presenta sicuri profili di criticità.

4.2.1. Attualmente le Sezioni regionali di controllo svolgono una generale funzione consultiva nelle materie della contabilità pubblica in favore degli Enti territoriali, come si è visto sopra (art. 7 della legge n. 131 del 2003, cit.).

Le Sezioni riunite e la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti hanno precisato che, in relazione alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni della magistratura contabile, le richieste di parere devono essere caratterizzate dalla generalità e dall'astrattezza per non invadere la sfera riservata all'Amministrazione, così come delineata

dagli artt. 97 e 103 della Costituzione (Corte conti, sez. Autonomie n. 9 del 2009 e sez. riun. n. 54 del 2010 e n. 1 del 2011, cit.).

4.2.2. La disposizione prevista dal disegno di legge prevede invece che la richiesta di parere possa vertere *“anche su specifiche fattispecie”*.

In contrasto con la natura dell'attività interpretativa di atti e regolamenti, propria della funzione consultiva della magistratura contabile, la disposizione sembra prevedere la possibilità di richiedere pareri alle sezioni regionali riferiti a casi e questioni particolari e ben individuati. In altri termini, si tratterebbe di una richiesta di parere riferita ad una specifica attività gestionale, con incidenza significativa nei poteri e nella riserva di amministrazione, come si è visto sopra.

Con la soluzione prospettata all'art. 1, non si supera quella situazione che è stata definita dai proponenti il disegno di legge *“paura della firma”*, verificandosi, paradossalmente, una *“consegna del potere di firma”* alla magistratura contabile, idonea a privare il richiedente il parere della necessaria libera autonomia e volontà di determinazione.

Infatti, a fronte di un parere della magistratura contabile è indubbio che al richiedente non resterebbe che l'alternativa o di conformarsi all'avviso della magistratura contabile, con possibile esenzione da responsabilità, o di agire in modo diverso, con la conseguenza, però, che qualora a seguito della decisione si verifici un pregiudizio patrimoniale il comportamento del richiedente potrebbe essere ritenuto caratterizzato da dolo.

In conclusione, il riferimento a *“specifiche fattispecie”* dovrebbe essere espunto dalla norma perché contrastante con la riserva di amministrazione e con le funzioni affidate alla magistratura contabile.

4.3. Nell'ultima parte della disposizione è stabilito che è esclusa la gravità della colpa qualora gli atti gestionali siano *“pienamente conformi ai pareri resi”*.

Si tratta di una disposizione ridondante perché nel Codice della giustizia contabile è già espressamente previsto che *“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”* (artt. 95, c. 5).

Inoltre, la formulazione della disposizione, con l’utilizzo dell’avverbio *“pienamente”* appare vincolante per l’attività giurisdizionale, in contrasto con i principi costituzionali di autonomia della funzione giurisdizionale, come ritenuto anche da autorevoli costituzionalisti di recente auditi da questa Ecc.ma Commissione.

Art 2: Razionalizzazione del controllo preventivo

5. Il secondo articolo del disegno di legge interviene nella materia del controllo preventivo di legittimità affidato alla Corte dei conti, prevedendo, da un lato, un’estensione sia a nuove materie che al novero dei soggetti dell’ordinamento legittimati ad attivarlo e, dall’altro, una riduzione dei termini per lo svolgimento delle nuove funzioni.

L’articolo in questione si compone di un solo comma che reca quattro diverse disposizioni normative, fra loro collegate.

5.1. Con le prime due di esse viene ampliata la categoria degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, disciplinato dall’art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendo che, oltre agli appalti di lavori, il controllo venga svolto anche in relazione ai contratti relativi a *“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”* (nuovo c. 1, lett. g), dell’art. 3). E’ stabilito, inoltre,

che i termini previsti per detti controlli siano dimezzati rispetto a quelli ordinari, previsti dal c. 2 dello stesso articolo. E' previsto, infine, che i termini abbiano carattere perentorio e che *“la procedura del controllo, qualora non si addivenga alla registrazione del provvedimento, deve essere conclusa con una specifica deliberazione”* (nuovo c. 1-ter, aggiunto all'art. 3).

La seconda disposizione prevede che le Regioni e gli Enti locali, rispettivamente, con norma di legge o di statuto, adottata previo parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, possano sottoporre al controllo preventivo di legittimità 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, oltre agli atti successivi che intervengono a modificare il contratto originario (nuovo c. 1-*quater*, aggiunto all'art. 3).

E' stabilito, infine, anche in relazione all'attività di controllo di questi atti, il dimezzamento dei termini ordinari (nuovo c. 1-*quinquies*, aggiunto all'art. 3).

5.2. Lo scopo perseguito dall'articolo in esame è, per esplicita indicazione dei proponenti, il potenziamento dell'attività di controllo di legittimità, già previsto per gli appalti di lavori più rilevanti, estendendolo ai contratti di appalto relativi a servizi e forniture di valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

L'art. 100, c. 2 della Costituzione prevede che *“La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo ...”*.

Anche in ragione della nuova organizzazione dell'Amministrazione e della *“rivisitazione”* del sistema dei controlli, l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 disciplinava la complessiva materia dei controlli preventivi di legittimità ai quali erano sottoposti

gli atti governativi, limitando la funzione in esame agli atti ritenuti di maggior rilevanza.

In particolare, la lettera g), del c.1 prevede il controllo solo sui contratti relativi ad appalti di lavori di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Nell'ambito della riforma del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sono stati abrogati gli artt. 125 e 130 che prevedevano e regolamentavano i controlli preventivi di legittimità sugli atti, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

5.3. L'estensione del controllo preventivo di legittimità ai decreti di approvazione dei contratti relativi agli appalti di opere e servizi di valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria di competenza delle Amministrazioni dello Stato, rientra nella discrezionalità del legislatore, anche se in controtendenza rispetto alla progressiva riduzione del perimetro del controllo preventivo di legittimità, disposta dall'art. 3 della legge n. 14 del 1994.

Inoltre, se anche la definizione dei tempi di svolgimento dell'attività di controllo rientra nella discrezionalità del legislatore, deve osservarsi, con riferimento al dimezzamento dei termini prevista dal c. 1-ter, che non risultano evidenti le ragioni che giustificano un diverso termine per il controllo relativo agli atti di natura contrattuale rispetto agli altri atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

5.4. La seconda parte dell'art. 2 prevede che le Regioni e gli Enti locali, rispettivamente, con norma di legge o di statuto, adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, possano sottoporre al controllo preventivo di legittimità 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.

La disposizione non appare in linea con plurime previsioni costituzionali.

Infatti, come si è visto, gli artt. 125 e 130 della Costituzione, che prevedevano il controllo di legittimità sugli atti degli Enti territoriali, sono stati abrogati nell'ambito della riforma del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione e non sono stati sostituiti da altre disposizioni idonee a legittimare il controllo preventivo da parte di organi esterni.

Inoltre, l'art. 100 della Costituzione contiene una riserva di legge statale sulle funzioni della Corte dei conti, che non possono essere modificate dalle Regioni o dagli Enti locali con proprie leggi o atti amministrativi.

Ne consegue la non compatibilità con l'ordinamento costituzionale della previsione di un controllo preventivo esterno della Corte dei conti sugli atti degli enti territoriali che abbia, tale controllo, fondamento e legittimazione in una legge regionale o in un atto d'autonomia normativa (lo Statuto) degli stessi enti.

E' noto, infatti, che eventuali, anche parziali, atti di disposizione della competenza costituzionale sono vietati dall'ordinamento (v., in tal senso, C. cost. 369 del 2010).

Art. 3: Rafforzamento del controllo concomitante

6. In relazione al controllo concomitante, l'articolo 3 del ddl (*Rafforzamento del controllo concomitante*) prevede l'attivazione "immediata" del controllo "su ogni piano, programma o progetto, comunque denominato, previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Anche sotto questo profilo si evidenzia la necessità di un puntuale coordinamento con i provvedimenti legislativi in materia di *governance* e controlli del PNRR (cit. art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021).

Inoltre, particolare attenzione deve essere riferita alla previsione secondo la quale, in caso di gravi ritardi o di gravi violazioni, la Sezione per il controllo concomitante *“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”*.

Al riguardo, la scelta legislativa interviene su un settore particolarmente sensibile, che è quello della riserva di amministrazione: il rischio è che la Sezione di controllo – nel nominare il commissario *ad acta* - si sostituisca all’amministrazione nell’indicare le linee direttive gestionali per il superamento e la risoluzione delle crisi gestionali rilevate, in tal modo creando un sistema non in linea con le previsioni dell’art. 97, Cost.

Art. 4: Riorganizzazione interna della Corte dei conti

7. L’art. 4 si compone di quattro commi che recano, rispettivamente, disposizioni in materia di:

- ambito d’applicazione del potere regolamentare del Consiglio di presidenza (comma 1);
- durata del mandato dei rappresentanti del Parlamento eletti in seno al Consiglio di presidenza (comma 2);
- disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale amministrativo della Corte dei conti (comma 3);
- misura della dotazione finanziaria annualmente assegnata alla Corte dei conti (comma 4)

Le considerazioni che seguiranno avranno ad oggetto i primi tre profili.

7.1. L'art. 4, comma 1, contiene due proposizioni normative: la prima assegna al Consiglio di presidenza della Corte dei conti la potestà *"esclusiva"* di adottare i regolamenti che conformano l'autonomia finanziaria della Corte dei conti ed i profili strutturali degli organi di controllo; la seconda estende la potestà regolamentare del Consiglio anche alla materia della organizzazione delle *"funzioni istituzionali attribuite dalle norme di legge alla Corte dei conti, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione"*.

In particolare, con riferimento alla prima disposizione normativa, i regolamenti d'autonomia della Corte dei conti, secondo l'art. 4 della l. n. 20 del 1994, riguardano: *"l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese"*.

A questi regolamenti si associano quelli previsti dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1999, che concernono *"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"*.

Attualmente, ai sensi dell'art. 3 del r.d. 1214 del 1934, la competenza ad adottare i predetti regolamenti è intestata alle SSRR in sede deliberante.

Finora, infatti, la legge ha previsto la potestà regolamentare del Consiglio di presidenza soltanto su materie specifiche ed in ambiti settoriali caratteristici della gestione del personale.

E' il caso, in particolare, dell'art. 3, comma 62, della l. n. 244 del 2007, che assegna al Consiglio di presidenza la potestà regolamentare prevista dall'art. 4 della l. n. 20 del 1994 e dall'art. 3, comma 2, del

d.lgs. n. 286 del 1999, necessaria per riorganizzare gli uffici e i servizi di supporto agli organi della Corte che svolgono funzioni di controllo, a fronte delle innovazioni introdotte con la legge n. 244 del 2007.

A tale competenza si è aggiunta di recente quella prevista dall'art. 22, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, in ordine alla individuazione degli Uffici che svolgono il controllo concomitante ed all'adozione delle relative misure organizzative.

7.2. In generale, quindi, con la disposizione in esame, in primo luogo, si concentrerebbe nel Consiglio di presidenza il potere regolamentare, ossia l'esercizio di quella autonomia normativa che è espressione e misura dell'indipendenza e terzietà della Corte dei conti, garantita dagli artt. 100 e 108, comma 2, Cost.

Al riguardo può osservarsi che il nuovo assetto porterebbe ad attribuire un esteso potere normativo al Consiglio di presidenza che non appare coerente e proporzionato alle materie di competenza espressamente assegnategli dalla legge: si ricorda, infatti, che, secondo l'art. 11, comma 8, della l. n. 15 del 2009, *"Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge"*.

Si realizza in tal modo un'eccedenza del potere regolamentare rispetto alle materie di competenza nel Consiglio di presidenza della Corte dei conti, che rimane circoscritto alla gestione del personale di magistratura e non è esteso alla organizzazione delle funzioni magistratuali e, quindi, ad incidere sull'ordinamento della magistratura contabile, nell'ambito del quale rientrano certamente non soltanto *"l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese"*, ma soprattutto *"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”.

7.3. Il rischio di un possibile conflitto con norme di rango costituzionale appare attuale, soprattutto nel caso della seconda disposizione normativa contenuta nell’art. 4, comma 1, del ddl in esame, secondo la quale *“mediante regolamenti, organizzare anche le funzioni istituzionali attribuite dalle norme di legge alla Corte dei conti, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione”.*

Al riguardo, atteso il tenore della disposizione, occorrerà in primo luogo chiarirne l’ambito d’applicazione, attesa l’evidente differenza tra attribuire una funzione e disciplinarla o regolarla.

In particolare, poiché si fa riferimento a *‘funzioni istituzionali attribuite dalle norme di legge’*, occorre ricordare che la funzione di controllo preventivo e successivo, nonché quella di controllo sugli enti cui lo Stato partecipa in via ordinaria e, quindi, quella giurisdizionale in materia di contabilità pubblica, sono tutte attribuite dalla Costituzione, che lascia alla legge unicamente la loro specificazione. In tale prospettiva, occorrerà chiarire quali sono le funzioni istituzionali attribuite da norme di legge.

Ma ciò che più rileva è che tale segmento normativo realizza, in realtà, quella che può essere chiamata un'autentica delegificazione delle materie attinenti all'organizzazione delle funzioni di controllo e (persino!) giurisdizionali della Corte dei conti, che costituiscono l'essenza dell'ordinamento della magistratura contabile.

Detta delegificazione, così come riferita all'ordinamento della funzione giudiziaria della Corte dei conti (requirente e giudicante), si pone in evidente contrasto con l'articolo 108 Cost., che impone che *“Le norme sull’ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con*

legge” (comma 1), e stabilisce che *“La legge assicura l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del Pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all’amministrazione della giustizia”* (comma 2).

Del pari, se riferita alla funzione di controllo, la proposta delegificazione viola l’art. 20, comma 2, della legge n. 243 del 2012, secondo il quale, con riferimento al controllo successivo sulla gestione, *“La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo...”*.

Anche tale modifica risulta lesiva della sfera di competenza riservata alla legge ordinaria e, quindi, in ultima analisi, delle prerogative del Parlamento: si priva, in altri termini, il legislatore ordinario del governo immediato e diretto dell’organizzazione delle funzioni istituzionali della magistratura contabile.

In tale prospettiva, estendere nei sensi previsti dal ddl in esame il potere regolamentare del Consiglio di presidenza comporterebbe una violazione della riserva di legge in materia di ordinamento delle magistrature che – anche se non ritenuta assoluta - imporrebbe quantomeno, secondo la giurisprudenza costituzionale (v. C. cost. n. 72 del 1991), la predeterminazione dei principi e dei criteri direttivi da seguire da parte della normazione secondaria.

7.4. Il secondo comma dell’art. 4 del ddl in esame prevede 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”*.

La norma proposta dal ddl altera la simmetria col modello in rapporto al quale sono stati conformati dal legislatore ordinario gli organi di garanzia delle magistrature speciali (*“impropriamente detti di autogoverno”*: così, v. C. cost. n. 16 del 2011): tale modello – com’è noto - è rappresentato dal paradigma costituzionale del CSM, conformato

dal costituente proprio per garantire l'autonomia e l'indipendenza delle magistrature

La scelta normativa fatta propria dal ddl si rivela, infatti, disarmonica rispetto all'art. 3 Cost. in primo luogo, con riferimento al confronto con altri organi di autogoverno e garanzia delle magistrature, p. es. il CSM, da un lato, ed il Consiglio della Giustizia amministrativa, dall'altro.

In primo luogo, il Consiglio di Presidenza sarebbe l'unico organo di garanzia di una magistratura a prevedere per i soli membri eletti dal Parlamento la possibilità di essere confermati al termine del mandato.

In secondo luogo, la proposta normativa introdurrebbe un (diverso) termine di scadenza della carica di componente del Consiglio di presidenza per i soli membri eletti dal Parlamento.

In tal modo, la proposta normativa si disallinea in modo evidente rispetto sia al CSM, per il quale l'art. 104, comma 6, Cost. prevede che *"I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili"*; sia rispetto al Consiglio di presidenza della magistratura amministrativa, per il quale l'art. 7, comma 3, l. n. 186 del 1982 prevede che: *"I componenti elettivi durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili"*.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 2019, *"la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche"*. In particolare, la Consulta ha osservato – con riferimento ai limiti di rieleggibilità – che la loro previsione ha la funzione essenziale *"di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive». Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati)*

consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità." (v. C. cost. n. 173 del 2019).

Ciò posto, poiché per quanto riguarda le magistrature, tale limitazione è stata stabilita dal legislatore – costituente e ordinario – a tutela dell'indipendenza delle magistrature, si può concludere che – se il ddl venisse definitivamente approvato nei termini proposti – la Corte dei conti rimarrebbe priva di quella forma di tutela che il legislatore costituzionale ed ordinario hanno ricollegato – sia per la magistratura ordinaria, sia per la magistratura amministrativa – proprio alla previsione del divieto del rinnovo del mandato.

Un terzo profilo riguarda una prospettiva interna all'organo collegiale.

La previsione secondo la quale si costituirebbero, senza un'evidente ragione funzionale o strutturale fondata sulla qualità di membro eletto dal Parlamento, posizioni differenziate tra membri del medesimo collegio rispetto al termine del mandato, realizzerebbe una ulteriore lesione dell'art. 3 Cost., attesa la necessaria posizione di equiordinazione tra i membri dello stesso collegio, che devono poter godere di condizioni di parità di *status*.

Infine, un diverso termine di mandato per i membri eletti dal Parlamento rispetto ai membri eletti in seno al corpo magistratuale, che vedrebbe questi ultimi in una posizione recessiva rispetto ai componenti di elezione parlamentare, aumenterebbe il già esistente *deficit* di rappresentatività del collegio quale organo di garanzia della magistratura contabile, *vulnus* ancora maggiore se si volesse qualificare il Consiglio di presidenza quale organo di autogoverno.

7.5. Quanto alla disposizione concernente il personale amministrativo, occorre rilevare che manca una norma di copertura della spesa: in tale

prospettiva, o si esclude che dall'applicazione della normativa in corso di approvazione derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, ovvero, sarà necessario rendere esplicito che essa non potrà determinare nuovi e particolari effetti che consentano di oltrepassare i limiti della dotazione finanziaria del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Roma, 30 novembre 2021

**Il Procuratore generale
Angelo Canale**