

ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI IL CONSIGLIO DIRETTIVO

Vista la calendarizzazione, al Senato della Repubblica, della discussione del disegno di legge A.S. 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*”;

Considerato che la proposta di riforma incide su assetti fondamentali dell’ordinamento della Corte dei conti, con ricadute sull’efficacia della tutela delle risorse pubbliche, sull’equilibrio della finanza pubblica e sul diritto dei cittadini a un controllo indipendente e imparziale sull’operato delle amministrazioni, con norme di immediata applicazione (artt. 1 e 2) e di delega al Governo (art. 3).

Preso atto del parere n. 4/2025/CONS espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che, pur condividendo le finalità generali della proposta di legge, formula osservazioni tecniche puntuali e articolate, volte ad assicurare la piena coerenza della riforma con i principi costituzionali;

Ritenuto che l’Associazione è aperta alle esigenze di modifica delle disposizioni che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e intende contribuire al dibattito parlamentare con spirito costruttivo, e nell’interesse generale del buon andamento dell’amministrazione e della tutela dei diritti dei cittadini, superando alcune criticità presenti nell’attuale disegno di legge all’esame delle Commissioni.

delibera di segnalare quanto segue.

1. Funzioni della Corte dei conti e assetto delle Sezioni (in delega)

La prevista riorganizzazione (a valle della delega) della Corte dei conti, a livello centrale, in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali (art. 3, co 2, lett. a) suscita dubbi in ordine alla compatibilità con la separazione funzionale garantita dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, nonché di effettiva realizzazione alla luce delle risorse stanziare. L’accorpamento – e in questo senso è anche il parere delle Sezioni Riunite - comprometterebbe la specializzazione e la terzietà dell’attività giurisdizionale e di controllo, senza una disciplina chiara sulle incompatibilità. Analoghe considerazioni valgono per la previsione di istituire, in sede territoriale, “*una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente*” tutte le funzioni, sulla base di collegi formati “*con provvedimenti del presidente*” (art. 3, comma 2, lett. d), di dubbia compatibilità con il principio del giudice naturale (art. 25 Cost.). Il carattere individuale della prerogativa introduce margini di arbitrarietà nelle regole della composizione dei collegi. Sotto il profilo organizzativo, è imprescindibile che la ripartizione in collegi e l’assegnazione degli affari ai magistrati debba avvenire sulla base di criteri obiettivi e predeterminati, e che i poteri organizzativi dei presidenti siano modellati su quelli previsti, per la Magistratura ordinaria, dalle norme sull’ordinamento giudiziario, frutto di un meditato percorso di progressivo adeguamento alla Costituzione. L’Associazione propone di preservare, al contempo, l’attuale distribuzione regionale, che assicura prossimità ai cittadini, efficienza operativa e accessibilità alle funzioni istituzionali della Corte dei conti.

2. Rapporti tra funzione requirente e funzione giudicante (in delega).

La separazione delle carriere, nei termini delineati nella proposta di delega, non appare necessaria né proporzionata rispetto alla struttura della Corte dei conti, profondamente diversa dalla giurisdizione penale. Le Sezioni Riunite suggeriscono, in termini condivisi, una separazione funzionale, associata a garanzie di rotazione regolata e controllata. Ciò consentirebbe di salvaguardare sia l’imparzialità

del giudice, sia l'unitarietà della cultura giuridico-istituzionale della magistratura contabile, anche nell'interesse dell'efficacia della tutela giurisdizionale e della comprensione da parte dell'utenza.

Peraltro, è già previsto in via regolamentare dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti il divieto di passaggio immediato dalle funzioni requirenti alle giudicanti.

3. Coordinamento delle Procure (in delega).

Le proposte che introducono rapporti gerarchici tra la Procura generale e le Procure regionali, con poteri di firma e affiancamento, sono oggetto di rilievo nel parere delle Sezioni riunite, le quali ne sottolineano la tensione con il modello costituzionale delle giurisdizioni speciali e, in generale, con i principi di autonomia e indipendenza dei magistrati ad esse appartenenti (dubbia compatibilità con gli art. 108 e 125 Cost.). Il coordinamento può essere più efficacemente assicurato – nell'interesse dei cittadini e del buon andamento – attraverso strumenti organizzativi e operativi trasparenti: protocolli investigativi condivisi, criteri oggettivi per la distribuzione dei carichi, valorizzazione della formazione e dell'uso di tecnologie, nel rispetto dei ruoli e della riservatezza.

Si aggiunga che la gerarchizzazione delle procure conduce inevitabilmente alla dequotazione delle Procure regionali, con perdita del ruolo di garanzia del corretto impiego delle risorse pubbliche.

4. Responsabilità amministrativa e potere riduttivo (di immediata attuazione).

La previsione del potere riduttivo obbligatorio che riduca il danno accertato del settanta per cento, o comunque non oltre le due annualità di stipendio o indennità, depotenzia l'efficacia risarcitoria dell'istituto e alimenta percezioni di impunità, oltre a svilire l'operatività del rito abbreviato attualmente previsto.

Il parere delle Sezioni Riunite (par. 3.4) propone condivisibilmente un'alternativa fondata su criteri di equità, prevedendo la valutazione obbligatoria di elementi oggettivi e soggettivi da parte del giudice, quali la complessità normativa, la disorganizzazione non imputabile, la condotta riparatoria e la capacità economica del soggetto. È valorizzabile anche la rimodulazione dei vigenti riti alternativi, in funzione premiale e deflattiva, ai quali soltanto ricondurre la neutralizzazione di ogni effetto giuridico della condanna (art. 1 comma 1 n. 3).

Tale impostazione consente una giustizia più calibrata, in linea con i principi del giusto processo e a garanzia del diritto di difesa.

5. Nozione di colpa grave

L'articolato in discussione prevede l'introduzione di una nozione di colpa grave che appare foriera di perplessità ermeneutiche e applicative, in contrasto con le esigenze di chiarezza, cui intende mirare. In primo luogo, la nozione diverge da quella prevista nel Codice dei contratti pubblici, a cui si va a sovrapporre, con difficoltà di ricomposizione del sistema; le formule impiegate nella proposta, inoltre, sono riprese da ambiti ordinamentali distanti e mal si attagliano alle caratteristiche atipiche delle condotte che assumono rilievo nella responsabilità amministrativa.

6. Prescrizione (di immediata applicazione).

La decorrenza della prescrizione dal fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza, può compromettere l'interesse delle amministrazioni danneggiate e, conseguentemente, il diritto del cittadino contribuente a una

effettiva azione risarcitoria per i danni all'erario. Le Sezioni Riunite richiamano il principio generale dell'art. 2935 c.c., che collega la prescrizione alla possibilità giuridica di esercizio del diritto, a garanzia della certezza giuridica e della ragionevolezza. Analogamente, appare in contrasto con la giurisprudenza, penale e civile, di legittimità, oltre che con quella contabile, la configurazione dell'occultamento doloso laddove esclude la dissimulazione omissiva.

6. I controlli: il controllo preventivo, il silenzio assenso, il controllo.

L'estensione generalizzata del controllo preventivo – specie se attivabile per via statutaria da enti territoriali – rischia di rallentare l'azione amministrativa. L'ampliamento degli enti legittimati a chiedere il visto delle sezioni di controllo e la previsione di legittimità dell'atto che copra anche profili non scrutinati e si estenda agli atti presupposti snatura tale tipologia di controllo, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale. Si consideri che un eccessivo incremento del controllo preventivo di legittimità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, in assenza di una provvista di magistrati e funzionari, determinerebbe, nelle sezioni regionali, una deleteria compressione dei controlli di regolarità dei rendiconti, obbligatori per legge, con il depotenziamento del sistema dei controlli successivi necessari per effetto della l. cost. n. 1/2012 (e della legge rinforzata n. 243/2012). Le Sezioni Riunite raccomandano di salvaguardare l'equilibrio tra le diverse funzioni della Corte, la certezza normativa, e il rispetto della riserva di legge statale.

L'istituto del silenzio-assenso, se applicato a funzioni di controllo e consultive, di natura magistratuale, risulta estraneo alla logica della giurisdizione e del controllo, che richiedono una motivazione espressa. Segnatamente, il silenzio-assenso è incompatibile con la natura magistratuale della funzione, e concepibile solo in relazione all'attività amministrativa.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite, tale meccanismo risulterebbe incompatibile con il principio del "non liquet" e potrebbe ridurre la fiducia dei cittadini nell'imparzialità e nella comprensibilità dell'operato della Corte.

Andrebbe altresì mantenuta ferma la programmazione annuale del controllo concomitante (in delega), *species* del controllo sulla gestione, allo scopo di diffondere e implementare processi di autocorrezione. L'abrogazione del modello vigente e la riduzione a un meccanismo attivabile a istanza del controllato determina il detrimento della indipendenza dei Magistrati che lo esercitano. Si consideri, sul punto, l'avviso espresso nel parere delle Sezioni Riunite, le quali contestualizzano il controllo concomitante nel quadro degli standard affermati in sede INTOSAI.

Inoltre, la previsione di regolamenti futuri volti a disciplinare la riservatezza degli atti della Corte rischia di dar luogo a restrizioni arbitrarie, compromettendo i principi di trasparenza amministrativa ed imparzialità dell'azione pubblica sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

8. Giudizi ad istanza di parte e meccanismi deflattivi del contenzioso

L'Associazione condivide il giudizio espresso nel parere delle Sezioni riunite, più volte citato, per il quale vanno considerati positivamente i criteri direttivi tesi a intervenire sulla disciplina del Codice attraverso, da un lato, l'ampliamento dei giudizi a istanza di parte, dall'altro l'introduzione di meccanismi deflattivi del contenzioso, che consentano all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento, in un'unica soluzione, di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del Pubblico ministero.

Potrebbe, inoltre, valutarsi anche l'introduzione di strumenti di definizione alternativa a seguito di invito a dedurre, pur con il controllo del giudice, allo scopo di garantire, al presunto responsabile, di evitare la citazione già in fase istruttoria, attraverso il pagamento di importi particolarmente ridotti, ma che assicurerebbero un più immediato e certo incameramento di somme risarcitorie all'erario.

9. Rapporto con i cittadini, il sistema delle Autonomie e il libero foro

Il disegno di legge incide significativamente sulle garanzie di accesso alla giustizia contabile, sul diritto di difesa dei soggetti pubblici e privati e sul ruolo del libero Foro, componente essenziale della tutela giurisdizionale e di cui è *in itinere*, peraltro, l'elevazione in Costituzione della funzione.

L'accentramento delle funzioni e il depotenziamento delle articolazioni regionali potrebbero indebolire il diffuso presidio della legalità, in potenziale contrasto con l'art. 5 della Costituzione, che tutela l'autonomia e il decentramento, e con l'art. 24. Le Procure regionali, si ribadisce, rappresentano presidio di legalità finanziaria sul territorio.

La presenza diffusa delle Sezioni regionali rappresenta un valore per i cittadini, gli enti e le collettività locali, consentendo prossimità, accessibilità e dialogo con le autonomie.

L'Associazione auspica che la riforma valorizzi questo patrimonio istituzionale, promuova la partecipazione del libero Foro e rafforzi il contraddittorio come strumento di tutela delle amministrazioni e dei cittadini.

10. Conclusioni e proposte

Il Consiglio Direttivo condivide l'impostazione conclusiva delle Sezioni Riunite, secondo cui le finalità di buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa possono essere raggiunte in modo più incisivo e coerente con il ruolo costituzionale della Corte, attraverso l'accoglimento delle proposte emendative agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge, contenute nel parere n. 4/2025/CONS e nella parte motiva del presente documento.

Richiama le criticità al disegno di legge evidenziate nel presente documento con riferimento alle norme che entreranno immediatamente in vigore; in merito alle disposizioni di delega, auspica un meditato ripensamento che conduca al suo ritiro o, quantomeno, ad una rivisitazione del loro complessivo contenuto, attesa la relativa eterogeneità, la problematica compatibilità costituzionale di alcuni criteri e l'attinenza ad aspetti prevalentemente organizzativi, delicati e complessi, che rendono necessario il contributo degli operatori interessati.

A tal fine, chiede che la Corte dei conti sia formalmente coinvolta nell'elaborazione dei decreti legislativi di attuazione della delega, anche mediante l'istituzione di una Commissione *ad hoc*, di cui facciano parte anche membri indicati dal Consiglio direttivo dell'Associazione magistrati. Auspica una adeguata estensione del termine per l'esercizio della delega stessa.