

PDL SU CORTE DEI CONTI: NUOVO ATTACCO ALL'AUTONOMIA DELLA MAGISTRATURA, PIÙ DIFFICILE PERSEGUIRE ILLECITI ERARIALI

La Camera ha approvato la proposta di legge contenente “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”.

I voti favorevoli sono stati 136, i voti contrari 75, con un voto di astensione.

Il Partito democratico ha votato contro.

*Ancora una volta la maggioranza di centrodestra interviene sul tema della Giustizia e, ancora una volta, l'obiettivo sembra essere principalmente quello di **attaccare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.***

*Sono molti i motivi di merito che hanno indotto il Pd a esprimere una **forte contrarietà**: la **risrittura del concetto di colpa grave**, in modo peraltro contraddittorio con quanto già fatto dal legislatore nel codice degli appalti; la **restrizione del quantum risarcitorio** a seguito di illecito contabile; l'effetto **pietra tombale che viene riconosciuto al parere preventivo** e che si estende anche agli atti successivi; la **sottoposizione del procuratore territoriale al principio di gerarchia** verso il procuratore generale; la presenza di una legge delega estremamente generica.*

*La proposta di legge vorrebbe, nelle dichiarazioni dei proponenti, curare la cosiddetta burocrazia difensiva, ossia quella **paura della firma** che talvolta attanaglia i funzionari pubblici, rallentando i progetti per i territori. Una problematica reale, che in molti casi frena lo sviluppo del Paese.*

Il Pd ha più volte sottolineato la necessità di una modernizzazione della magistratura contabile, di uno snellimento delle procedure e di maggiore chiarezza rispetto alle responsabilità.

*Analizzando gli articoli presentati, però, il provvedimento non persegue affatto quest'obiettivo, ma **vira con decisione verso l'assoggettamento degli apparati dello Stato al potere esecutivo**, e verso **lo svuotamento dei poteri** e delle funzioni degli organi giudiziari e **di controllo.***

*La proposta di legge approvata dalla Camera **non modernizza la magistratura contabile**, non sistema le procedure, non chiarisce le responsabilità, non stabilisce chi fa cosa, ma si limita semplicemente a **perseguire un intento demolitorio.***

*Il filo conduttore di questo, come di altri provvedimenti votati dal centrodestra sul tema, sembra essere quello di una esplicita volontà di **piegare l'ordine costituzionale verso un***

nuovo equilibrio, un nuovo assetto verticistico in cui chi è al governo non governa ma comanda, **senza pesi e contrappesi**.

È questa la logica che pervade anche questa proposta di legge: **addomesticare il controllore**.

Il parere preventivo della Corte dei conti, persino su provvedimenti di aggiudicazione provvisoria, utilizzato come salvacondotto per escludere la colpa grave, attraverso il meccanismo del silenzio assenso, **rischia di essere un vulnus** mortale alla capacità della stessa Corte di esercitare le proprie funzioni di controllo.

Inoltre, queste nuove norme verrebbero applicate **anche ai procedimenti in corso** e ai giudizi pendenti.

L'intero provvedimento, dunque, dà l'impressione di essere costruito per rendere **più difficile perseguire gli illeciti erariali**.

Il Partito democratico ha presentato anche una **pregiudiziale di costituzionalità**, indicando **numerosi punti** nei quali questa proposta di legge **viola la nostra Costituzione**.

Tra gli altri:

- 1) il provvedimento contiene una legge delega a favore del governo a riorganizzare l'attività della Corte. Se certamente è possibile per il governo esercitare un'azione di riforma organizzativa, non può farlo, però, violando i principi di autonomia e di indipendenza della Costituzione, previsti agli articoli 100, 103, 107 e 108 e, in particolare, **la delega deve contenere principi e criteri estremamente rigorosi non generici**, come in questo caso.
- 2) all'interno della legge delega è prevista la **promiscuità delle sezioni della Corte dei conti** che lavora invece attraverso funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali. Queste funzioni sono diverse e distinte e non possono essere organizzate in modo promiscuo.
- 3) sempre nella legge delega è prevista una gerarchizzazione delle procure, in particolare con la **sottoposizione del magistrato territoriale regionale nei confronti di quello generale**. Si viola così l'autonomia del magistrato requirente, prevista dall'articolo 108 della Costituzione.
- 4) **la definizione del silenzio assenso presente nella proposta di legge è incostituzionale**, perché il silenzio assenso non è compatibile con le caratteristiche del parere preventivo di legittimità svolto dalla magistratura contabile. Secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, il controllo preventivo consiste nell'applicazione terza e imparziale della legge e pertanto non è possibile applicare l'istituto del silenzio assenso allo svolgimento delle funzioni magistratuali.

Durante la [dichiarazione di voto sulla pregiudiziale di costituzionalità](#), **Federico Gianassi** ha detto: "voi oggi portate in Aula un provvedimento che rappresenta la demolizione della Corte dei conti, perché **siete allergici agli organi di controllo autonomi e indipendenti** rispetto al governo, ma che finirà – ancora una volta, come vi è già successo – per infrangersi nei confronti di coloro che sono custodi della legittimità costituzionale. Cercate,

quando succederà, di **non dire che i magistrati sono brutti, cattivi e rossi. Semplicemente, applicano i principi della nostra Carta costituzionale**".

Debora Serracchiani, [durante la dichiarazione di voto finale](#) ha sottolineato un ulteriore aspetto che desta non poche preoccupazioni: "C'è **un obiettivo**, che abbiamo colto fin dall'inizio, da quando è comparso il famoso **emendamento Montaruli**, che poi è diventato parte del testo. (...) In quell'emendamento, infatti, non si parla di amministratori locali, di sindaci, di dirigenti, di dipendenti pubblici, che sono quelli rispetto ai quali avete detto fin dall'inizio che stavate agendo con la riforma della Corte dei conti. No, **si parla esplicitamente di organi politici**. (...) Non vi interessa assolutamente dei sindaci, degli assessori, dei dipendenti, dei dirigenti dei comuni. (...) **Non c'entra nulla la paura della firma**. Qui c'è una cosa molto più precisa e puntuale: si parla di organi politici perché **state mettendo le mani avanti, perché volete salvaguardare, proteggere e tutelare Giorgia Meloni** e il suo governo nelle scelte scellerate che hanno fatto. E mi riferisco, in particolare, al Protocollo Albania, ma potrei anche riferirmi al ritardo che avete causato – quasi 8 mesi – per rivedere la governance del PNRR, per cui, se adesso qualcuna di quelle spese non verrà effettuata, chissà che non vi siano delle responsabilità".

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari della proposta di legge "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" ([AC 1621](#)) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e II Giustizia.

SINTESI DELL'ARTICOLATO

MODIFICHE AGLI ARTICOLI 1 E 3 DELLA LEGGE N. 20 DEL 1994, CONCERNENTI L'AZIONE DI RESPONSABILITÀ E IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI (ART. 1)

L'articolo 1 introduce alcune **modifiche alla normativa vigente in materia di responsabilità amministrativa**, il cui giudice è individuato nella Corte dei conti (art. 103 Cost.), nonché in materia di **controllo preventivo di legittimità**, con particolare riferimento ai contratti pubblici **per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** e **del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC)**.

In particolare, **il comma 1 modifica ed integra** il disposto dell'articolo 1 della **legge n. 20 del 1994**, che contiene la **disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente** che cagioni un danno all'Erario.

Dopo aver sancito il carattere personale della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, limitando la responsabilità ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, **l'articolo esclude la gravità della colpa** (con la conseguenza che i fatti o le omissioni commesse non sono più soggette ad azione di responsabilità) **se il danno trae origine dall'emanazione di un atto vistato o registrato in sede di preventivo controllo di legittimità**, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo.

La modifica in esame:

- definisce quale **colpa grave**:
 - la **violazione manifesta delle norme** di diritto applicabili;
 - il **travisamento** del fatto;
 - **l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa** dagli atti del procedimento;
 - **la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente** dagli atti del procedimento.

- **stabilisce che**, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, **debba tenersi conto**, in particolare, **del grado di chiarezza e precisione delle norme violate**, nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza;

- **esclude che possa configurarsi una colpa grave** a fronte della violazione o dell'omissione determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a **pareri delle autorità competenti**;

- aggiunge che **la gravità della colpa è esclusa quando il fatto dannoso tragga origine**, oltre che da un atto sottoposto a visto e registrazione in sede di controllo preventivo di legittimità, **anche "dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto** logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo".

La nuova formulazione proposta **esclude del tutto la responsabilità per colpa grave**, non solo in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ma **anche in caso di conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali** e di transazioni fiscali in materia tributaria.

In questi casi, la responsabilità è limitata solo ai fatti e alle omissioni commessi con dolo.

Nel corso dell'esame in sede referente è stato aggiunto, all'articolo 1, comma 1, lettera a) della proposta in esame, il numero 4), che interviene sul comma 1-ter dell'articolo 1 della legge n. 20/1994. Secondo tale disposizione, **nel caso di deliberazioni di organi collegiali, la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole**. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, **la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici** che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Stabilendo, inoltre, che **la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria**, fatti salvi i casi di dolo, **quando** gli atti adottati dai medesimi titolari,

nell'esercizio delle proprie competenze, **sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi**, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso.

La proposta di legge, introducendo i commi da 1-octies a 1-decies all'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, **prevede che il giudice contabile**, al di fuori dei casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, **eserciti il potere di riduzione nella misura ivi prevista**, ossia ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta:

- il danno o il valore perduto per un importo **non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato**;
- **e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita** nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo;
- ovvero **non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti** per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA (ART. 2)

L'articolo 2, modificato in sede referente, **attribuisce alla Corte dei conti una nuova competenza consultiva in materia di contabilità pubblica**.

Al comma 1, in particolare, l'articolo in esame **attribuisce alla Sezione centrale della Corte dei conti** per il controllo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato e alle Sezioni regionali **una nuova competenza consultiva**, legittimandole a rendere – rispettivamente, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico e delle autonomie territoriali – **pareri in materie di contabilità pubblica**.

DELEGA IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE E RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI (ART. 3)

L'articolo 3, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, **delega il governo** ad adottare uno o più decreti legislativi **per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti**, in vista di un ulteriore incremento della sua efficienza, nonché in materia di rimborsi da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa.

SANZIONI PER I RESPONSABILI DELL'ATTUAZIONE DEL PNRR-PNC (ART. 4)

L'articolo 4 stabilisce l'applicazione di **una sanzione pecuniaria** nei confronti del pubblico ufficiale responsabile di un **ritardo superiore al 10 per cento** rispetto al tempo stabilito per la conclusione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC.

La norma specifica che resta salvo l'eventuale esercizio dell'azione per responsabilità erariale.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE ED ERARIALE DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI DELLO STATO (ART. 5)

L'articolo 5, introdotto in sede referente, modifica la disciplina concernente la **responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato**, estendendo a questi ultimi i principi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati.

La norma specifica, inoltre, che tale disciplina trova applicazione anche nei casi di **responsabilità erariale** degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE (ART. 6)

L'articolo 6, introdotto in sede referente, stabilisce che il nuovo regime di responsabilità erariale **si applica anche ai procedimenti e ai giudizi che**, alla data di entrata in vigore della legge, siano **ancora pendenti e non definiti** con sentenza passata in giudicato.