

FRANCESCA PUBUSA

Professoressa associata di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Cagliari
fpubusa@unica.it

LE MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DELLA CORTE DEI CONTI: GLI EFFETTI SULLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E SUI DIRITTI DEI CITTADINI

CHANGES TO THE COURT OF AUDITORS' REGULATIONS: THEIR IMPACT ON ADMINISTRATIVE FUNCTION AND CITIZENS' RIGHTS

SINTESI

La Corte dei conti è interessata da una progressiva trasformazione funzionale e organizzativa.

Questo processo si riverbererà necessariamente anche sull'azione delle Pubbliche amministrazioni, sull'interesse generale e quindi sui diritti dei cittadini, in ragione della stretta connessione fra le funzioni della Magistratura contabile, l'effettività e la correttezza dell'agire amministrativo, il perseguimento dell'interesse pubblico e la concretizzazione dei diritti.

Il saggio esamina le proposte di modifica che maggiormente incidono su questi aspetti, e ne indaga la coerenza costituzionale; propone inoltre una prima riflessione, da sviluppare in successiva e più ampia sede, sull'attuale contesto normativo, che costituisce matrice e giustificazione di queste proposte, onde rilevare quanto e come stia modificando le categorie dell'agire amministrativo, e individuare percorsi che ne assicurino la funzionalità e la democraticità.

ABSTRACT

The Court of Auditors is undergoing a progressive functional and organizational transformation. This process will necessarily also impact the actions of public administrations, the general interest, and therefore citizens' rights, given the close connection between the functions of the Court of Auditors, the effectiveness and correctness of administrative action, the pursuit of the public interest, and the realization of rights. This essay examines the proposed amendments that most impact these aspects and investigates their constitutional coherence. It also offers an initial reflection, to be developed in a subsequent and broader context, on the current regulatory framework, which forms the basis and justification for these proposals. This aims to identify the extent and how it is changing the categories of administrative action and to identify paths that will ensure their functionality and democratic nature.

PAROLE CHIAVE: Corte dei conti - funzione amministrativa - risultato amministrativo - interesse pubblico - diritti dei cittadini

KEYWORDS: Court of Auditors - administrative function - administrative result - public interest - citizens' rights

INDICE: 1. Premessa – 2. I primi interventi sulla disciplina della Corte dei conti – 3. Le proposte di modifica alla l. n. 20 del 1994 – 4. Il d.d.l. n. 1457 alla luce della Costituzione – 5. Segue – 6. Il contesto generale: riflessioni conclusive.

1. Premessa

Dopo decenni di tendenze incrementali delle sue funzioni, in attuazione delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 100 e 103 Cost., la Corte dei conti è interessata da una progressiva trasformazione funzionale e organizzativa.

A partire dal 2023 è stato infatti avviato un deciso processo di modifica della sua disciplina funzionale e organizzativa, comprensivo della l. n. 20 del 1994, che, al momento in cui si scrive, è giunto ad un punto di elaborazione tale da potersene senz'altro individuare e analizzare le linee portanti, nonché le possibili ricadute in concreto.

L'interesse all'indagine discende, in primo luogo, dalla collocazione della Corte dei conti nel nostro ordinamento. Essa è costituzionalizzata come organo giudiziario, ausiliario del Parlamento per la verifica e il controllo del potere esecutivo e della Pubblica amministrazione, in ordine al corretto utilizzo del denaro pubblico e dell'effettività delle entrate.

Ulteriore motivo di interesse all'indagine risiede nell'impatto, diretto e indiretto, che queste funzioni hanno nella realtà giuridica e sociale: esse, infatti, collegano strettamente l'azione della magistratura contabile alla correttezza dell'agire amministrativo; la quale, a sua volta, è presupposto per l'effettivo perseguimento di un interesse realmente pubblico, e dunque anche per la concretizzazione dei diritti dei cittadini. La Corte dei conti, nell'essere uno dei presidi della legittimità, dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica amministrazione¹, è cioè anche essenziale garante dei diritti: quindi, le ipotesi modificative ben possono giungere ad incidere la sfera giuridica dei cittadini.

Dopo l'analisi delle proposte che, a nostro parere, maggiormente interessano questi aspetti, si indagherà sulla loro coerenza costituzionale, per cercare di comprenderne gli effetti, non solo sulla funzionalità della Corte dei conti, ma anche sull'azione amministrativa, sull'interesse generale e sui diritti. Per concludere, si proporranno delle riflessioni sul contesto ordinamentale nel quale questo processo di modifica si inserisce.

2. I primi interventi sulla disciplina della Corte dei conti

¹ Un siffatto organo è indispensabile in qualsiasi Stato, a prescindere dalla sua tipologia: sul punto, anche con interessanti cenni storici, F. BENVENUTI, *Corte dei conti e tutela degli interessi comuni* (1997), in *Scritti giuridici*, V, Milano, Vita e pensiero, 2006, 4425 e 4426, nonché F. TIGANO, *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 128 ss., e W. GIULIETTI, *L'insegnamento di Guarino su vincoli di bilancio e attività amministrativa*, *ivi*, 2024, 76.

La tendenza riduttiva delle prerogative del giudice contabile e' stata avviata nel 2020, quando l'art. 21, co. 2, d.l. n. 76, ha introdotto il c.d. "scudo erariale".

Si tratta, com'è noto, di un istituto originato dall'emergenza pandemica, nel tentativo di superare l'ormai consolidato timore dei funzionari di incorrere in responsabilità erariale, e i rallentamenti che tale condizione impone all'azione amministrativa: questo fenomeno, precedente la pandemia, e' stato ovviamente da essa accentuato. Lo "scudo erariale" vi interviene introducendo un regime differenziato della responsabilità, sanzionando cioè più gravemente il danno prodotto da omissione di quello prodotto da provvedimento: in particolare, il pregiudizio da inerzia genera responsabilità sia per dolo che per colpa grave, mentre quello discendente da provvedimento la sola responsabilità per dolo².

Nel 2023 e' stata inoltre limitata la portata del controllo concomitante, ex art. 1, co. 12 *quinquies*, del d.l. n. 44.

Questa prerogativa, conferita *ex novo* alla Corte dei conti dall'art. 11, l. n. 15 del 2009, e poi rafforzata dall'art. 22 del citato d.l. n. 76 del 2020, consiste nel controllo su procedure ancora in corso, di competenza di amministrazioni statali o territoriali, allo scopo di verificarne la regolarità e la coerenza rispetto agli obiettivi, o, nel caso si tratti di attività attuative di piani, programmi, erogazioni o trasferimenti di fondi, il rispetto dei tempi previsti. Oltre a ciò, la sua finalità e' la rimozione delle cause di eventuali ritardi e anomalie, che vengono individuate e discusse in contraddittorio con l'amministrazione e portate poi a conoscenza dell'organo politico competente per favorire anche suoi interventi. Si tratta, in sostanza, di correggere l'azione in corso d'opera, evitando dunque situazioni di ritardo, illegittimità e dunque responsabilità.

Il citato d.l. n. 44 del 2023 vi ha sottratto le attività relative all'attuazione del PNRR e del PNC, ovvero le gestioni più complesse e problematiche di questo momento storico.

Sempre nel 2023, in dicembre, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Regione Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sul citato art. 21, co. 2, d.l. n. 76 del 2020, cioè sullo "scudo erariale".

La vicenda si e' conclusa con la sentenza n. 132 del 2024, che ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'istituto, confidando anche nella sua temporaneità: all'epoca infatti la cessazione della sua efficacia era fissata per il 30 giugno 2024, dopo le varie proroghe che ne hanno consentito il passaggio dal sistema emergenziale a quello ordinario. Proprio per questo, la Consulta ha ritenuto di dare al legislatore una serie di suggerimenti, individuando una serie di aspetti considerati meritevoli di intervento normativo, in vista dell'elaborazione di una disciplina in grado di superare definitivamente il costante timore

² Sullo "scudo erariale", fra i tanti, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 286 ss., si esprime molto criticamente.

della responsabilità erariale.

Si trattava, in particolare, della revisione delle modalità di ripartizione, fra amministrazione e dipendente, del rischio connesso all'agire amministrativo: a tal fine, si suggeriva un intervento normativo sull'istituto della responsabilità amministrativa – e in particolare sull'elemento psicologico; della rigorosa tipizzazione della colpa grave; della previsione di un peculiare regime di responsabilità per colpa per determinate categorie di dipendenti e per particolari atti e attività, che, in ragione della loro complessità, recano elevati livelli di rischio. Si proponeva, inoltre, la limitazione dell'entità del danno attribuibile al dipendente, e quindi la revisione della disciplina del potere riduttivo del giudice contabile; il rafforzamento dei suoi poteri di controllo, nel senso di fornire più specifiche indicazioni alle amministrazioni, così da mandare esenti da responsabilità i dipendenti che vi si adeguassero. Infine, si consigliava un maggiore e regolare ricorso alle polizze assicurative.

Dopo la sentenza n. 132, lo “scudo erariale” è stato ulteriormente prorogato, ed è tuttora efficace, fino al 31 dicembre 2025. I contenuti della pronuncia sono intanto entrati nel percorso di modifica della disciplina della Corte dei conti, quale addentellato cui i redattori delle proposte normative si sono spesso richiamati.

3. Le proposte di modifica alla l. n. 20 del 1994

Contestualmente all'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, nel dicembre 2023, veniva incardinato alla Camera il d.d.l. n. 1621: esso, approvato nell'aprile del 2025, è stato trasmesso al Senato, dove ha assunto il numero 1457 ed è in discussione al momento in cui si scrive.

Il suo testo riproduce una serie di proposte già contenute nel d.d.l. n. 1621; ne contiene altre modificate, in (minima) parte in virtù delle sollecitazioni della Corte dei conti, contenute nel parere n. 3 del 2024 che le Sezioni riunite in sede consultiva hanno espresso sul d.d.l. n. 1621; e ne introduce di nuove, fra cui una delega al Governo per la disciplina dell'organizzazione della Corte dei conti, con i relativi principi e criteri direttivi.

Oltre all'organizzazione, le proposte modificative intervengono sulla l. n. 20 del 1994, in relazione, fra l'altro, alla responsabilità per colpa grave, alla funzione consultiva della Corte, al controllo preventivo di legittimità: ovvero gli aspetti più rilevanti per l'effettività della funzione della Magistratura contabile, così come delineata dai Costituenti.

3.1. Sulla responsabilità erariale

Le ipotesi di modifica alla l. n. 20 del 1994 sono contenute nell'art. 1 del d.d.l. n. 1457, dove, in primo luogo, è proposta la definizione di colpa grave: sul punto, il testo, nell'accogliere i suggerimenti della Consulta, si adegua al citato parere n. 3 del 2024.

La colpa grave è configurata come il travisamento dei fatti rispetto agli atti del procedimento e la manifesta violazione delle norme rilevanti nel caso di specie: la sua valutazione dovrebbe avvenire tenendo conto del livello di chiarezza della disciplina e del grado dell'inosservanza; secondo la proposta normativa, non sussiste invece colpa grave laddove l'applicazione, pur produttiva di pregiudizio, abbia seguito orientamenti giurisprudenziali prevalenti o pareri delle autorità competenti.

La Corte dei conti si è espressa sul d.d.l. n. 1457 con il parere n. 4 del 2025 delle Sezioni riunite in sede consultiva, le quali hanno rilevato il mancato coordinamento con la definizione di colpa grave già presente nel nostro ordinamento, all'art. 2, co. 3, d.l.gs. n. 36 del 2023, Codice dei contratti pubblici. Esso, com'è noto, la individua nella violazione di norme e di autovincoli amministrativi, nonché nel *“la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e nell'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente ... esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto”*.

Se vi è coincidenza sulle ipotesi che non integrano colpa grave, la differenza fra le due definizioni è invece evidente. Tale scarto, in concreto, comporterebbe una diversa e ingiustificata valutazione del comportamento del funzionario, a seconda che esso si inserisca o meno in una vicenda contrattuale, e, in quest'ultimo caso, determinerebbe forti difficoltà applicative per il giudice contabile, dato che le due definizioni si sovrapporrebbero.

Quanto all'ambito operativo della responsabilità per colpa grave, l'art. 1, d.d.l. n. 1457, prospetta varie ipotesi di esenzione.

Il medesimo art. 1, punto 1.2, propone di escluderla laddove il danno discenda non solo dall'atto approvato in sede di controllo preventivo di legittimità, ma altresì, da atti da esso richiamati e allegati, che ne costituiscono presupposto logico e giuridico. Per tali ipotesi, dunque, solamente il dolo genererebbe responsabilità erariale.

L'attuale proposta appare più circoscritta rispetto all'omologa del d.d.l. n. 1621, che prevedeva l'esenzione per colpa grave anche per i danni discendenti da uno degli atti o documenti sottoposti al controllo, pur non necessariamente venuti all'attenzione del magistrato. Sul punto, si è tenuto conto dei rilievi effettuati dalle Sezioni unite nel citato parere n. 3 del 2024.

Ulteriori proposte di esenzione della responsabilità per colpa grave si trovano nel punto 2 dello stesso art. 1, e sono ispirate ad un altro suggerimento della Consulta: si tratta una serie di specifiche fattispecie, cui si ricorre per tentare di ridurre il contenzioso, delle quali si vuole incentivare l'utilizzazione. Di conseguenza, dell'eventuale pregiudizio da esse discendente il funzionario responsabile non risponde per colpa grave, ma solo se è provato il dolo.

Il punto 3 interviene sull'accertamento del danno, proponendo l'integrazione dell'art. 1, l. n. 20 del 1994, con l'obbligo per il giudice di verificare la sussistenza del concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del

pregiudizio. Tale ipotesi conferisce rilevanza giuridica ai frequenti fenomeni di anomalia organizzativa in grado di rallentare, ostacolare o compromettere l'azione del singolo, ed è perciò da condividere. Va peraltro sottolineato che, ai fini della coerenza dell'ordinamento e della parità di trattamento fra amministrazioni e funzionari, la corretta applicazione di una siffatta disposizione presuppone adeguati investimenti sulle risorse umane e sulle relative competenze pubbliche, onde assicurare a ciascun ente quanto effettivamente adeguato al carico e alla qualità del lavoro.

Vi è poi la proposta del punto 4, che integra l'art. 1, co. 1 *ter*, l. n. 20 del 1994, con la sua interpretazione autentica: essa si traduce in un'altra limitazione della responsabilità per colpa grave, in quanto prospetta la presunzione della buona fede dei titolari di organi politici che approvano o autorizzano l'esecuzione di atti di competenza di uffici tecnici o amministrativi. Spetterà dunque alla Procura provare la loro mala fede per aver dato seguito ad attività delle quali conoscevano l'anomalia, fatti comunque salvi i casi di dolo.

Le Sezioni unite, nel citato parere n. 4 del 2025, osservano che questa ipotesi è ridondante rispetto al co. 1 *ter* vigente: l'interpretazione proposta è infatti *in re ipsa*, e lo stesso richiamo del concetto di buona fede assicura un'adeguata distribuzione del rischio fra organi politici e organi burocratici.

Piuttosto, la presunzione della buona fede irrigidisce la fattispecie perché, introducendo un'automatica esenzione della responsabilità per colpa grave, rende più gravoso il lavoro della Procura, in contraddizione con il proposito dichiarato del d.d.l. di aumentare l'efficienza della magistratura contabile, ma soprattutto impone un trattamento identico per situazioni che in concreto sono inevitabilmente sempre diverse.

L'ipotesi di co. 1 *octies*, che si propone di introdurre nell'art. 1, l. n. 20 del 1994, riguarda i casi nei quali sussista la responsabilità per colpa grave: accogliendo un altro suggerimento della Consulta, interviene sulla quantificazione del danno, rendendo obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo e definendone gli esiti. In particolare, prospetta un'entità del risarcimento a carico del responsabile non superiore al 30% del danno accertato, e, in ogni caso, non superiore al doppio della retribuzione lorda percepita nell'anno di inizio della condotta lesiva o nell'anno immediatamente precedente o successivo. Per il caso in cui il danno discenda dall'azione di un soggetto che non è dipendente dell'amministrazione, si propone che l'ammontare del risarcimento non superi il doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti.

Il tenore letterale di questa proposta è mutato rispetto all'omologa del d.d.l. n. 1621, che limitava l'ammontare del risarcimento del danno per colpa grave da un minimo di 150 euro ad un massimo corrispondente a due annualità di trattamento economico complessivo annuo lordo. Resta tuttavia lo squilibrio a favore del condannato e a sfavore, quindi, dell'erario e della collettività. La fissazione di criteri alla discrezionalità del giudice è infatti solo apparente: in realtà, piuttosto, si ottiene l'effetto di cristallizzare l'entità della somma do-

vuta, a prescindere dalla gravità del pregiudizio erariale.

Le Sezioni unite, nel citato parere n. 4 del 2025, come già nel pure citato parere n. 3 del 2024, osservano in primo luogo come l'ipotesi di modifica del potere riduttivo impedisca il recupero all'erario delle somme corrispondenti al pregiudizio, o la quantità maggiore possibile di esse. Rilevano inoltre come tale proposta normativa sia incoerente con il regime dei fondi europei e di altri fondi pubblici, che, per il caso di cattivo utilizzo, impone la loro completa restituzione.

Peraltro, i magistrati contabili non respingono in radice la possibilità di disciplinare il potere riduttivo: propongono una regolazione per criteri generali, che, nel circoscrivere la discrezionalità del giudice, non la elida, in modo da assicurarne l'adeguamento alle peculiarità del caso. Ne escludono la possibilità di fissare limiti all'entità della somma oggetto di condanna: ciò può avvenire in particolare per categorie di soggetti predeterminate, in ragione della tipologia di rapporto con l'amministrazione e del livello di rischio a cui sono esposte.

Vi è poi l'intervento sulla disciplina della prescrizione: il punto 6, art. 1 del d.d.l., ipotizza la modifica dell'art. 1, co. 2, l. n. 20 del 1994.

Com'è noto, il testo ora vigente prevede che il diritto dell'amministrazione al risarcimento si prescrive in cinque anni, decorrenti dal giorno in cui si è verificato il danno, o, nel caso in cui esso sia stato occultato dolosamente, dal giorno della sua scoperta.

La proposta priva di rilievo giuridico la conoscenza del danno da parte dell'amministrazione o della Corte dei conti, consentendo alla prescrizione di decorrere anche se il pregiudizio è ancora sconosciuto e, dunque, il diritto al risarcimento non si è ancora formato. Inoltre, limita la rilevanza dell'omissione dolosa del danno ai soli casi nei quali essa avvenga con comportamenti attivi o con la violazione di obblighi di comunicazione.

Le Sezioni unite ricordano il principio generale per cui la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere concretamente fatto valere, e la consolidata giurisprudenza in materia di occultamento, la quale lo ritiene rilevante anche in caso di comportamenti omissivi, nelle ipotesi in cui, cioè, il danneggiante violi un obbligo di fare. In tal senso, la proposta di modifica contraddice anche la disciplina della trasparenza.

Facendo propria un'altra delle sollecitazioni della Consulta, il d.d.l. n. 1457, al punto 7 dell'art. 1, propone l'obbligo della stipulazione di polizze assicurative, prima dell'assunzione dell'incarico e a copertura di eventuali danni erariali per colpa grave, in capo a tutti coloro – non solo dirigenti – che gestiscono denaro pubblico. In aggiunta rispetto al d.d.l. n. 1621, si ipotizza inoltre di rendere l'istituto assicurativo litisconsorte necessario nel processo per danno patrimoniale.

Questa proposta è l'esito del rilievo al precedente testo, che ipotizzava la stipulazione obbligatoria in capo all'amministrazione – per la quale le Sezioni unite, nel parere n. 3 del 2024, avevano rilevato la nullità per illiceità della

causa *ex art.* 3, c. 59, l. n. 244 del 2007 – nonché, probabilmente, della consapevolezza che la stipulazione *tout court* del contratto di assicurazione, per il suo stesso funzionamento, non è in grado di fornire effettive garanzie né all'erario né al dipendente. Non è affatto certo, infatti, che, in concreto, l'istituto assicurativo rifonda l'amministrazione; senza dubbio, invece, esso è avvantaggiato dalla mobilitazione di denaro per la stipulazione delle polizze: di qui, la previsione del litisconsorzio necessario.

Tuttavia, il testo attuale si presta a sua volta a rilievi: l'obbligatorietà della stipulazione può significativamente incidere sulla condizione economica del dipendente, a seconda del suo livello retributivo, contraddicendo dunque l'art. 3 Cost. Le Sezioni unite rilevano più specificamente il conflitto con l'art. 36 Cost., che sancisce e impone la proporzionalità della retribuzione con la quantità e la qualità del lavoro svolto; osservano inoltre che la previsione del litisconsorzio altera la struttura del processo contabile, perché vi inserisce un soggetto per sua natura estraneo alla giurisdizione della Corte dei conti. Ciò, oltre ad essere anomalo rispetto alle relative disposizioni costituzionali, rischia di appesantire il processo, laddove, come molto probabile, sorgano controversie fra l'impresa assicurativa e il soggetto chiamato in giudizio.

3.2 Sull'attività consultiva della Corte dei conti

L'art. 2 del d.d.l. n. 1457 conferma la proposta del d.d.l. n. 1621 di reintrodurre l'attività consultiva in materia di contabilità, e ne mantiene il testo.

I pareri dovrebbero essere resi dalla Sezione centrale per il controllo o dalle Sezioni regionali, su richiesta, rispettivamente, delle amministrazioni statali o degli enti territoriali; nella prima ipotesi, essi possono riguardare anche le attività di attuazione del PNRR e del PNC, fino ad avere ad oggetto fattispecie concrete, di valore comunque non superiore al milione di euro. Rispetto alla seconda ipotesi, si prevede l'ulteriore funzione nomofilattica della Sezione centrale.

Il termine per rendere il parere è di 30 giorni: in caso di suo decorso infruttuoso, esso si intende comunque reso, in senso positivo verso la proposta di soluzione prospettata dall'amministrazione. In assenza di proposte, il silenzio è qualificato come parere negativo: tuttavia, mancando l'elemento cui riferirlo – la proposta – ne resta oscuro l'effetto sull'azione amministrativa.

L'eccentricità del silenzio applicato all'azione della Corte dei conti, che, pur essendo in questo caso consultiva, non è comunque assimilabile ad un'attività amministrativa, è accentuata dall'innesto di un'ulteriore ipotesi di esenzione da responsabilità per danno da colpa grave, a beneficio del funzionario che, nell'adozione del provvedimento, si adegua al parere. Il combinato disposto fra le due previsioni produce l'effetto dell'esenzione di responsabilità anche nel caso di silenzio, in assenza, cioè, di un effettivo esame da parte della Corte.

Nell'ipotesi di parere negativo silenzioso, non essendo chiaro in cosa consista l'adeguamento, è di conseguenza difficilmente comprensibile anche

l'operatività dell'esenzione: parrebbe che essa, qualunque sia la soluzione accolta nel provvedimento, copra l'eventuale conseguente pregiudizio erariale.

3.3 Sul controllo preventivo di legittimità

Tornando all'art. 1 del d.d.l. n. 1457, il punto 3 contiene le proposte di modifica all'art. 3, l. n. 20 del 1994, avente ad oggetto il controllo preventivo di legittimità: anche su questo aspetto, viene prevalentemente riprodotto il testo del d.d.l. n. 1621.

Gli interventi riguardano i contratti pubblici: l'ipotesi di un nuovo co. 1 *ter* estende il controllo preventivo di legittimità alle aggiudicazioni provvisorie e ai provvedimenti di affidamento, laddove non sia prevista l'aggiudicazione formale: i termini del relativo procedimento sono perentori e dimezzati rispetto al co. 2 vigente. Parrebbe un ampliamento delle prerogative della Corte dei conti, ma subito si incontra un'ulteriore ipotesi di silenzio significativo, per il caso di infruttoso decorso: esso determina la registrazione dell'atto. Per di più, si trova un'altra esenzione da responsabilità per colpa grave, a beneficio del dirigente competente, nell'ipotesi di pregiudizi discendenti dagli atti registrati, anche se silenziosamente.

Questa procedura di controllo può essere attivata anche dagli enti territoriali, mediante norma di legge o statutaria, secondo quanto stabilito dall'ipotesi del nuovo co. 1 *quater*; la proposta di co. 1 *quinqüies* estende tale facoltà ad ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC, da esercitarsi tramite di propri provvedimenti; infine, la proposta del co. 1 *sexies* estende a queste ultime due fattispecie il regime del co. 1 *ter*, e dunque anche il silenzio e l'esenzione da responsabilità per colpa grave.

Il controllo preventivo di legittimità è dunque costruito similmente alla funzione consultiva: entrambi, infatti, da strumento di supporto conoscitivo per l'amministrazione diventano mezzi per esentare i funzionari dal rispondere ad eventuali pregiudizi erariali provocati per colpa grave.

Cio' conferisce a queste prerogative una nuova natura, "consulenziale", che si presta all'esondazione dell'attività giurisdizionale in quella di amministrazione attiva; inoltre, proprio per questo, favorisce l'opportunismo delle amministrazioni, indotte a rivolgersi alla Corte non per acquisire elementi istruttori, ma, da un lato, per farsi indicare come agire e, d'altro canto, per evitare responsabilità.

Le Sezioni unite in sede di controllo rilevano inoltre l'eccentricità dell'ipotesi di co. 1 *quinqüies* per conflitto con gli artt. 100, 103, 117, 107 e 108 Cost., che riservano alla legge statale la disciplina delle funzioni della Corte dei conti. Evidenziano, in particolare, come l'art. 117, co. 2, lett. e), g) e l), Cost., riservi alla potestà legislativa esclusiva statale l'ordinamento civile, la giurisdizione, la giustizia amministrativa, la tutela della concorrenza e la finanza pubblica: è dunque escluso che gli enti territoriali o funzionali possano, di propria

iniziativa, decidere di sottoporre loro atti a controllo preventivo di legittimità'.

3.4. Sull'organizzazione della Corte dei conti

Un altro aspetto fortemente rilevante del d.d.l. n. 1457, suscettibile di trasformare profondamente il nostro ordinamento, riguarda l'organizzazione della Corte dei conti: e' contenuto nell'art. 3 e sistematizza una serie di proposte emendative al d.d.l. n. 1621.

In particolare, si predispone una delega al Governo e se ne indicano i principi e i criteri direttivi, in buona misura riproduttivi, appunto, di quanto già' oggetto di discussione alla Camera e di osservazioni da parte della Magistratura contabile.

L'idea portante e' una decisa centralizzazione, tanto funzionale quanto organizzativa.

La lett. a) e la lett. c), punto 1, indicano il criterio di concentrazione delle diverse funzioni della Corte – consultiva, referente, di controllo e giurisdizionale – in sezioni uniche: piu' di una al livello centrale; una sola al livello territoriale – che, si badi, non e' piu' quello regionale; in entrambi i livelli, le attività' dovrebbero essere distribuite per collegi, mediante provvedimenti del relativo Presidente.

In proposito, le SS.UU. osservano innanzitutto la genericità' di questa previsione – non e' infatti chiaro cosa si intenda per sezioni territoriali, ne' sono esplicitati i criteri per la loro formazione – che prospetta dunque un'ampia discrezionalità' per il Governo: per tale motivo, ne evidenziano il contrasto con l'art. 76 Cost. Nel merito, rilevano il conflitto con gli artt. 5, 81, 117, 119, 120 e 125 Cost., che delineano il decentramento dei poteri pubblici centrali al fine di assicurarne l'effettività' su tutto il territorio nazionale, nonché' l'uniformità' delle modalità' di esercizio.

Connesso alla proposta di siffatta revisione e' il criterio della lett. b), che prospetta il rafforzamento degli effetti nomofilattici delle pronunce delle Sezioni unite per le diverse funzioni, comprese quelle requirenti, onde omogeneizzarne l'esercizio al livello territoriale. A questo proposito, il citato parere n. 4 del 2025, osservato che già' esiste un sistema volto ad uniformare l'interpretazione delle norme e assicurare la certezza del diritto, garantito dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e in sede di controllo e dalla Sezione delle autonomie; rileva inoltre l'incoerenza della funzione nomofilattica nei confronti delle Procure con il principio dell'indipendenza del Pubblico ministero.

Uguualmente collegati con la revisione delle sezioni sono i criteri che intervengono sul regime di lavoro dei magistrati. La lett. c), punto 3, indica che ciascuno sia assegnato a piu' sedi contestualmente, mediante provvedimento del Consiglio di Presidenza; la lett. f) prospetta in capo ad ogni magistrato l'obbligo di svolgere tutte le funzioni, nel corso della sua carriera, in base ad un criterio di rotazione temporale, da cui resta escluso il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giurisdizionali.

Rispetto a questi criteri, le Sezioni unite richiamano innanzitutto il principio di auto-organizzazione della Corte dei conti come strumento che, nel garantire il soddisfacimento di esigenze organizzative, assicura altresì l'osservanza del principio di inamovibilità del giudice, il quale, a sua volta, riguarda non solo la sede in cui il magistrato lavora, ma anche la funzione che esercita. Dunque, l'eventuale modifica della sede o della funzione può essere attivata solo su richiesta del magistrato o con atti del Consiglio di Presidenza, per la soluzione di oggettivi problemi organizzativi o disciplinari.

Le Sezioni unite ricordano inoltre l'ontologica diversità fra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, sia per oggetto e che per finalità: le prime riguardano l'attività amministrativa in sé, mentre le altre attengono ai comportamenti dei funzionari. Queste differenze impongono la diversità dei magistrati preposti e la loro elevata specializzazione: lo spostamento automatico non assicura la verifica della specializzazione necessaria per svolgere correttamente ed effettivamente ciascuna funzione, e rende possibile che lo stesso magistrato, immediatamente dopo aver esercitato il controllo, sia assegnato all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Con specifico riferimento alla funzione requirente, è inoltre prefigurata la centralizzazione sia dell'organizzazione che delle attività: la lett. d) indica il criterio del conferimento dell'incarico di Procuratore territoriale a un Viceprocuratore generale, che opera sotto il coordinamento del Procuratore generale; la lett. e) prospetta che il rapporto fra la Procura generale e le Procure territoriali sia improntato al modello gerarchico. In primo luogo, quindi, indica l'attribuzione alla prima di poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti delle seconde; inoltre, al punto 1, il potere di accedere, in ogni momento, agli atti dei procedimenti di loro competenza; al punto 2, di avocare a sé le istruttorie di competenza delle Procure territoriali, nei casi che saranno previsti in attuazione della delega e comunque di inerzia o violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento. Ancora, il punto 3 indica il conferimento al Procuratore generale del potere di intervenire in istruttorie di particolare rilevanza, complessità o novità: si propone, in particolare, l'affiancamento del magistrato territorialmente competente con uno o più magistrati della Procura generale e, a pena di nullità, la sottoscrizione del Procuratore generale, in aggiunta al Procuratore territoriale, dell'invito a dedurre, della citazione a giudizio e della disposizione di misure cautelari.

Le Sezioni unite, nel condividere il criterio relativo ai poteri di indirizzo e di coordinamento della Procura generale, esprimono avviso negativo sulle prerogative prospettate per il Procuratore generale: esse potrebbero infatti condizionare le Procure territoriali, compromettendo dunque la loro terzietà, imparzialità e indipendenza, e con esse il principio del giusto processo.

Rispetto al d.d.l. n. 1621, è venuta meno l'intestazione dell'azione di responsabilità alla Procura generale e la proposta di ridurre le sezioni regionali, tanto di controllo che giurisdizionali, accorpandole in sei macrosezioni su tutto

il territorio nazionale, indistinte quanto a competenze. Ciò però, come visto, non riduce la complessiva problematicità dei principi e criteri direttivi della delega; d'altro canto, la qualificazione "territoriale" delle sezioni non esclude il loro distacco dal livello regionale.

3.5. Su altri principi e criteri direttivi

Fra i principi e criteri direttivi della delega, l'art. 3 ne contiene alcuni che incrociano le proposte di modifica alla l. n. 20 del 1994, amplificandone la portata e accentuando la complessiva problematicità del quadro.

Si tratta dell'ampliamento delle tipologie di giudizi ad istanza di parte da proporre alla Corte – ex art. 172, d.lgs. n. 174 del 2006 – indicato dalla lett. m), e dell'estensione del controllo preventivo di legittimità ad atti degli enti locali, appositamente individuati in ragione della loro rilevanza e complessità, prospettato dalla lett. s).

Queste disposizioni paiono rafforzare le funzioni della Corte: ma il combinato disposto con gli artt. 1 e 2 del d.d.l., in materia di responsabilità, attività consultiva e di controllo, rivela che i principi e i criteri direttivi in questione sono in realtà suscettibili di ampliare ulteriormente le ipotesi di esenzione da responsabilità per colpa grave. L'incremento delle tipologie dei giudizi ad istanza di parte e l'estensione del controllo preventivo di legittimità ad atti degli enti locali ben possono infatti tradursi in pronunce della Corte, consultive o di controllo, l'adeguamento alle quali da parte del provvedimento assicurerà al funzionario competente l'esenzione dalla responsabilità per colpa grave per i pregiudizi eventualmente prodotti. E ciò, si badi, anche in caso di silenzio della Corte. I dubbi sulla funzionalità delle proposte di cui ai citati artt. 1 e 2 del d.d.l. n. 1457 investono dunque anche questi criteri.

La lett. o) richiede al Governo una nuova disciplina dei procedimenti di controllo, consultivi e referenti, che riguardi in particolare i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi, nonché il regime di pubblicità e riservatezza dei relativi atti: su quest'ultimo aspetto, le Sezioni unite hanno espresso il dubbio che possa prestarsi all'elaborazione di disposizioni restrittive della trasparenza degli atti della Corte, e dunque dell'imparzialità dell'agire amministrativo.

La lett. p) prospetta un'ulteriore limitazione del controllo concomitante: richiede infatti al Governo una nuova disciplina che riconosca solo alle Camere, al Governo stesso o all'amministrazione interessata la prerogativa di attivarlo, e che lo preveda solo per piani, programmi e progetti di significativo valore finanziario ed impatto socio-economico. Si richiede inoltre la limitazione della pubblicità degli atti adottati dalla Corte nel corso di tale attività di controllo.

Il parere n. 4 del 2025 rileva la sottrazione alla Corte dei conti dell'iniziativa ad avviare la procedura di controllo concomitante e ne osserva la contraddittorietà con l'art. 100 Cost., perché riduce l'effettività delle funzioni del giudice contabile e la sua indipendenza dal potere esecutivo.

4. Il d.d.l. n. 1457 alla luce della Costituzione

Dall'esame fin qui svolto si può evincere la complessiva incapacità del d.d.l. n. 1457 di migliorare l'attuale quadro normativo, sia in termini di efficacia ed effettività delle funzioni della Corte dei conti, che di qualità e attendibilità dell'agire amministrativo. Si è inoltre potuta osservare un'incoerenza costituzionale di massima: a questo punto, occorre dunque procedere ad una più approfondita analisi comparativa con le norme costituzionali.

Bisogna in primo luogo considerare gli artt. 100 e 103 Cost., che definiscono le funzioni della Corte dei conti e quindi la sua collocazione fra i poteri dello Stato: il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, quello sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, l'esercizio della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Non pare che le proposte del d.d.l. n. 1457 abbiano l'attitudine a rafforzare l'effettività di tali prerogative. La surrettizia trasformazione della funzione consultiva e del controllo preventivo di legittimità in attività consulenziale³, la diffusa possibilità che l'esito del loro esercizio possa essere il silenzio, le varie esenzioni da responsabilità per colpa grave ad esse collegate, l'irrigidimento del potere riduttivo, che trasforma il risarcimento in una sanzione economica, le limitazioni al controllo concomitante, la modifica del regime delle prescrizioni: tutte queste ipotesi mutano le finalità e il contenuto delle funzioni della Corte. Da un lato, le rendono indistinguibili dall'amministrazione attiva, privandole della loro efficacia deterrente e operativa, incoraggiando, quindi, comportamenti superficiali, se non illegittimi, e privando l'erario della capacità e della possibilità di recuperare, almeno in parte, le somme scorrettamente spese.

D'altro canto, e con particolare riferimento all'esenzione di responsabilità collegata alla funzione consultiva, si configura la possibilità che la funzione giurisdizionale si sovrapponga a quella amministrativa, venendo dunque compromessa tanto l'indipendenza della Corte che l'effettività della stessa funzione amministrativa.

Dalla prospettiva degli artt. 100 e 103 Cost., dunque, le proposte di modifica del d.d.l. n. 1457 rivelano l'attitudine a svuotate, di fatto, le prerogative della Corte.

Spostando il punto di vista sugli artt. 107 e 108 Cost., aventi ad oggetto i principi di inamovibilità e di indipendenza dei giudici e del Pubblico ministero, vengono in rilievo le proposte modificative dell'organizzazione della Corte dei conti sul territorio, con particolare riferimento al regime di lavoro dei magistrati. I criteri direttivi, di cui all'art. 3, lett. c).3 e lett. f), trasformano la decisione del Consiglio di presidenza, l'organo di autogoverno della Corte, da atto

³ In tema, F. LIGUORI, *Questione amministrativa e Corte dei conti*, in *Amministr@tivamente*, 2024, 1334 ss.

collegato alla necessità di risolvere problemi organizzativi o disciplinari, e così motivato, in una sorta di atto dovuto e vincolato, in quanto imposto *ex lege*, da emanarsi automaticamente nei confronti di ciascun giudice, a prescindere dalla sua volontà o da effettive esigenze organizzative. Risulta così violato l'art. 107 Cost. nella parte relativa al principio di inamovibilità dei magistrati, che, come ricordato *supra*, va inteso non solo con riferimento alla sede, ma anche all'attività. E' altresì disatteso l'art. 108 Cost., nella misura in cui lo spostamento obbligatorio di funzione rende possibile che la funzione di controllo e quella giurisdizionale siano svolte dallo stesso magistrato – che, dopo aver esercitato la prima, potrebbe essere assegnato all'esercizio della seconda: ne mina infatti la neutralità e l'indipendenza; si profila anche un'ulteriore inosservanza dell'art. 100 Cost., poiché, evidentemente, una situazione di parzialità del giudice è in grado di vanificare le funzioni della Corte e la sua indipendenza dal potere esecutivo⁴.

Gli stessi artt. 107 e 108 Cost. sono d'altro canto contraddetti dalle ipotesi di riorganizzazione riguardanti le Procure territoriali: la funzione nomofilattica; le prerogative della Procura generale; il presidio sul territorio, costituito dalla funzione del viceprocuratore generale come procuratore territoriale, ben possono infatti incidere sulla loro terzietà, imparzialità e indipendenza. In tal senso, si prospetta un altro profilo di incoerenza costituzionale rispetto all'art. 100, nella misura in cui tale condizione del singolo giudice è in grado di incidere sull'effettività delle funzioni della Corte dei conti.

Ma le proposte modificative dell'organizzazione vanno lette anche alla luce delle disposizioni costituzionali in materia di decentramento e di autonomia regionale e locale.

L'organizzazione per sezioni territoriali appare incoerente con l'art. 5 Cost.: la centralizzazione del giudice contabile mina il principio del decentramento perché ne compromette le finalità, ovvero la capillarità e l'uniformità organizzativa delle funzioni della Corte su tutto il territorio nazionale. Di nuovo, sono disattesi gli artt. 100 e 103 Cost., perché tale scenario incide sull'effettività delle funzioni della Magistratura contabile.

5. Segue

Come già visto, le ipotesi di modifica coinvolgono anche la Pubblica amministrazione: l'assicurazione di un sistema di controllo sulla spesa pubblica, di cui agli artt. 100 e 103 Cost., costituisce infatti anche un presidio per un'azione amministrativa a sua volta costituzionalmente orientata. Si tratta dunque a questo punto di verificare più analiticamente l'impatto del d.d.l. n. 1457 in tale contesto.

⁴ Su questo aspetto, F. BENVENUTI, *Corte dei conti*, cit., 4427: il controllo e la vigilanza sulle spese e sulle entrate pubbliche deve necessariamente essere svolto da un soggetto del tutto indipendente, terzo e neutrale rispetto ai soggetti che svolgono le attività di gestione del denaro pubblico e di riscossione delle entrate. Un giudice, dunque.

A tal fine, si può subito rilevare come esso delinei uno scenario nel quale il sistema di rapporti fra la Corte dei conti e le Pubbliche amministrazioni non può più dirsi di giurisdizione e controllo.

In tal senso operano ad esempio le ipotesi di esenzione da responsabilità per colpa grave, collegate alle funzioni consultive e di controllo; la presunzione della buona fede degli organi politici, ma anche la delineata riorganizzazione delle sezioni in senso genericamente territoriale.

L'amministrazione non è più sollecitata alla migliore azione, ma incoraggiata a rivolgersi alla Corte intanto per farsi suggerire come agire, ed in ogni caso per assicurarsi l'esenzione da responsabilità. Quanto alle ipotesi in cui dovessero comunque emergere responsabilità, i vincoli alla funzionalità degli istituti volti al recupero delle somme sottratte all'erario, attraverso la trasformazione del risarcimento del danno erariale in una sanzione economica e un nuovo regime per la prescrizione, privano in ogni caso l'azione della Corte di effettiva deterrenza. Tutto ciò riduce il rilievo giuridico degli istituti e delle norme procedurali da cui dipende l'effettività dei principi di cui all'art. 97 Cost., legittimandosi dunque un agire amministrativo che si ritiene da essi svincolato.

A tal fine, contribuiscono anche le ipotesi di modifica organizzativa della Corte: ad esempio, lo spostamento periodico di ciascun magistrato da una funzione ad un'altra, essendo suscettibile di comprometterne la terzietà, mina l'effettività del presidio sui principi di cui all'art. 97 Cost. Così anche il distacco delle sezioni dal livello regionale: nel disattendere il principio del decentramento, riduce la capillarità delle funzioni della Corte, rendendo dunque ben possibile che condotte oggettivamente illegittime o di dubbia legittimità sfuggano al suo controllo; tanto più in ragione della proposta di modifica del regime della prescrizione.

La possibilità che l'art. 97 Cost. resti disatteso senza sanzione comporta di conseguenza la vanificazione dei doveri di disciplina e onore, posti a carico del dipendente pubblico dall'art. 54 Cost., nonché il principio di responsabilità di cui all'art. 28 Cost.

D'altro canto, la sopravvenuta incapacità *ex lege* della Corte di assicurare all'erario il recupero delle somme illegittimamente spese, o quantomeno la quantità maggiore possibile di esse, renderà impossibile alla Pubblica amministrazione italiana di adempiere all'obbligo dell'equilibrio e della sostenibilità del bilancio, imposto dagli artt. 81 e 97, primo co., Cost⁵.

Il d.d.l. n. 1457 è dunque suscettibile di alterare significativamente anche il sistema della funzione amministrativa: ciò si ripercuoterà sull'effettivo e corretto perseguimento dell'interesse pubblico, che, nella costruzione dell'amministrazione democratica, secondo Costituzione, è comprensivo anche

⁵ La contraddittorietà di questo quadro con la Costituzione è ancor più evidente laddove si consideri che lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio, di cui a queste norme, non può spingersi fino al punto di privare le amministrazioni dei mezzi necessari per l'espletamento delle loro funzioni, pena la violazione del principio del buon andamento: in proposito, W. GIULIETTI, *L'insegnamento di Guarino*, cit., 78 ss.

dei diritti dei cittadini, discendendo dalla sintesi degli interessi rilevanti nel caso di specie. D'altro canto e più specificamente, il controllo della spesa pubblica è strettamente connesso all'effettività e alla qualità delle prestazioni dovute dalle istituzioni ai cittadini, allo scopo di concretizzare i loro diritti fondamentali: inevitabilmente, dunque, l'alterazione delle funzioni della Corte dei conti riguarda anche i cittadini, molto più direttamente di quanto a prima vista possa apparire⁶.

Intanto, l'incremento delle possibilità che l'azione amministrativa devii dai principi degli artt. 97, 54 e 28 Cost. implica di per sé la compromissione dei rapporti fra cittadini e amministrazione, nella misura in cui rende più probabile e più frequente la necessità di contestare il provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, gli ammanchi che inevitabilmente discenderanno dal sistema prospettato dal d.d.l. n. 1457, indeboliranno ulteriormente – se possibile – le funzioni pubbliche di prestazione da cui dipende l'effettività dei diritti: la Pubblica amministrazione sarà sempre meno in grado di assicurare il superamento di bisogni che non è alla portata del singolo soddisfare.

Infine, e di conseguenza, come rilevato ripetutamente e nelle più varie sedi dai magistrati contabili, si prospetta la socializzazione del danno erariale, cioè la riduzione della spesa pubblica e l'incremento della pressione fiscale, nel tentativo di reintegrare l'erario e di adempiere all'obbligo del pareggio di bilancio.

Con ciò, il disegno di modifica contraddice direttamente le norme costituzionali che sanciscono i diritti dei cittadini, nonché i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost. Infatti, l'incapacità delle istituzioni di garantire l'effettività dei diritti è, di per sé, inosservanza del dovere di solidarietà; d'altro canto, questo scenario crea ulteriori forti disuguaglianze, in una società che è già profondamente differenziata innanzitutto dal punto di vista delle condizioni di vita essenziali⁷. Non pare peregrino ritenere che tale situazione si scarichi infine sull'effettività dell'art. 1 Cost.: l'esercizio della sovranità popolare presuppone infatti la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese, la quale, a sua volta, poggia sull'effettività dei diritti fondamentali – salute, istruzione, lavoro – e sul pieno sviluppo della persona umana che solo

⁶ Come spiega molto bene F. BENVENUTI, *Corte dei conti*, cit., 4428.

⁷ Sulla specifica e fondante funzione del diritto amministrativo di porre rimedio alla condizione di incertezza e di solitudine propria dei nostri tempi, proprio per la sua capacità di assicurare l'effettività dei diritti fondamentali, R. FERRARA, *Il diritto alla felicità e il diritto amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, 1073 ss. E' tale assicurazione a dover determinare il bilancio, e non il contrario: le relative spese sono ineludibilmente obbligatorie, e lo stesso vincolo all'equilibrio del bilancio va inteso come strumentale a garantire il loro adempimento. Una volta costituzionalizzato, infatti, deve necessariamente interagire funzionalmente con gli altri principi e valori costituzionali. Sul tema. G. URBANO, *La "resilienza" dei diritti fondamentali: riflessioni a cinque anni dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 2027 ss., in particolare 2040 e 2041, e W. GIULIETTI, *L'insegnamento di Guarino*, cit., 81.

essa assicura⁸. E' d'altro canto ormai noto che, fra le tante cause che determinano il consistente astensionismo elettorale dei nostri tempi, vi e' la diffidenza verso le istituzioni, la rassegnazione circa la loro incapacita' di essere all'effettivo servizio della cittadinanza e il senso di solitudine e abbandono che ne discende⁹.

Complessivamente, dunque, il contenuto del d.d.l. n. 1457 non pare in grado di innestarsi nell'impianto costituzionale, ma si caratterizza, piuttosto, per significative incoerenze e forzature. Contraddicendo i capisaldi della funzione e dell'organizzazione della Corte dei conti, la trasforma in un'entita' diversa rispetto a quanto fissato nella Costituzione; attraverso lo stretto collegamento fra le sue funzioni e la funzione amministrativa, e fra questa e l'effettivita' dei diritti e dell'interesse pubblico, giunge inoltre ad incidere sulla stessa democraticita' del nostro sistema.

6. Il contesto generale: riflessioni conclusive

L'intervento normativo sulla Corte dei conti si inserisce in un contesto da tempo improntato alla progressiva accelerazione e semplificazione dell'agire amministrativo: questa impostazione, finalizzata al procedimento e al provvedimento piu' celeri e meno dispendiosi possibile, difficilmente puo' convivere con le prerogative del giudice contabile come finora le abbiamo conosciute. Esse, infatti, cosi' come regolate dalla l. n. 20 del 1994 e da tutte le successive disposizioni incrementali, sono costruite a partire dai principi di cui all'art. 97 Cost. e dai criteri e istituti che da essi discendono, in primo luogo quelli della l. n. 241 del 1990. Ma, se valutata secondo questi parametri, l'amministrazione semplificata e accelerata e' prevalentemente inadeguata, e dunque sanzionabile.

Piu' in particolare, infatti, anche la Pubblica amministrazione e la sua azione sono ormai regolate tramite decreti-legge, come per la prevalente parte delle questioni: la disciplina che vuole semplificarla e modernizzarla e' dunque emergenziale¹⁰: cio' la rende frammentata e contraddittoria, laddove dovrebbe

8 Sulla strumentalita' di questi elementi alla felicita', e su di essa come esito della democrazia, S. LICCIARDELLO, *Democrazia, giustizia, felicita'*, in S. Perongini e S. Villamena (a cura di) *Norma, potere e controllo della discrezionalita' amministrativa*, cit., 182 ss., nonche' *Diritto amministrativo e felicita'*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 889 ss. Sul tema gia' U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, 216 ss. e 234 ss., il quale precisa che questa felicita' non puo' essere meramente individuale, ma dev'essere alla portata di tutti: la funzione di soddisfacimento dei bisogni cui l'amministrazione e' preposta non e' pura prestazione, ma e' promozione della persona, che assicura a ciascuno gli strumenti per emanciparsi e costruirsi l'esistenza che piu' gli corrisponde.

9 Si rivelano quanto mai attuali gli avvertimenti di F. BENVENUTI, *Pubblica amministrazione e legalita'* (1992), in *Scritti giuridici*, cit., 4268 e 4269, sulla necessita' di istituzionalizzare la cittadinanza come indispensabile passaggio per la pace sociale. La loro rilettura mostra anzi con estrema chiarezza le cause dell'attuale crisi sociale e istituzionale. In proposito, anche R. FERRARA, *Il diritto alla felicita'*, cit., 1087 e 1088, il quale evidenzia come lo strumento essenziale per rendere la felicita' a portata di tutti sia proprio la capacita' dell'amministrazione di conciliare gli opposti interessi, attraverso l'effettivo e corretto esercizio della discrezionalita'. Sul tema, v. altresì S. LICCIARDELLO, *Diritto amministrativo e felicita'*, cit., 887 ss.

10 Cio', di per se', costituisce elemento di incoerenza costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost.: la necessita' e l'urgenza cui esso condiziona il decreto-legge sussiste infatti solo nel

essere accuratamente programmata e ponderata, allo scopo di costituire un quadro organico e coerente.

L'oscurità della disciplina per decreti-legge è dovuta anche all'errata lettura, della nozione di risultato amministrativo: cioè, in estrema sintesi e salvi approfondimenti in altre sedi, comporta che la regolazione del procedimento sia improntata unicamente sugli aspetti quantitativi, intesi come risparmio di tempo e risorse. Gli aspetti qualitativi, cioè l'adeguatezza dell'istruttoria, la completezza della conoscenza da essa ricavabile e la ponderazione degli interessi hanno invece progressivamente perso rilevanza, in quanto richiedono proprio quel tempo e quelle risorse che vanno risparmiate.

Si tratta di una grave forzatura: l'impoverimento dell'istruttoria compromette il corretto esercizio della discrezionalità, inficiando il processo decisionale nel senso della carenza di logicità, razionalità e proporzionalità. Il procedimento amministrativo, semplificato e accelerato, perde quindi la sua specifica ed essenziale¹¹ attitudine di accogliere, valutare e sintetizzare fatti e interessi rilevanti: di conseguenza, è pericolosamente esasperata l'unilateralità e l'imperatività del provvedimento, che diventa imposizione di una decisione ad una dimensione. L'amministrazione perde così la sua necessaria capacità di gestire la complessità e di farne sintesi¹², e, con ciò, viene meno la stessa funzione am-

caso di eventi imprevisi, imprevedibili e dunque non gestibili con la disciplina vigente. Il decreto-legge serve appunto a definire una regolazione del tutto nuova, *ad hoc*, nell'istante che il Parlamento potrà occuparsi della questione. Questo sistema serve a normalizzare l'emergenza, assorbendola nell'ordinamento per il tramite della conversione, con o senza modifiche; anche la mancata conversione può essere normalizzazione, nella misura in cui ci si rende conto che, infine, la normativa contenuta nel decreto-legge è ridondante o ripetitiva di un regime già esistente. In tal modo, i Costituenti, memori delle leggi speciali di epoca fascista, hanno inteso impedire l'eccezione normativa, suscettibile di modificare l'ordinamento in modo improvviso e soggettivo. Viceversa, l'uso che ormai da decenni è invalso nel nostro ordinamento riporta all'eccezione, soprattutto negli ultimi anni: la decretazione d'urgenza viene infatti utilizzata per disciplinare fatti ed eventi del tutto ordinari e prevedibili, derogando a norme già vigenti; talora, addirittura, senza nemmeno dettare una disciplina alternativa, rimettendo la determinazione del regime in concreto all'autorità amministrativa, ordinaria o a sua volta emergenziale. In tema, L.R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in *Pers. e amm.*, n. 2-2020, 73 ss.

11 In proposito, U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, cit.: l'amministrazione trova la sua giustificazione nell'attività di servizio alle persone, finalizzata alla realizzazione dei loro diritti – v. 11 e 12; per questo, essa non è pura macchina, animata solo da una razionalità di scopo, ma è strumento per la concretizzazione di valori. Il suo agire va quindi qualificato e valutato non solo in termini di scopo, ma anche di valore, in relazione, cioè, alla sua capacità di realizzare i principi e i diritti costituzionali – e v. 228 ss. R. FERRARA, *Il diritto alla felicità*, cit., 1066 ss., sviluppa tale costruzione configurando le categorie e gli istituti del giusto procedimento amministrativo quali strumenti per il perseguimento del diritto alla felicità: esso è l'esito della concretizzazione dei diritti fondamentali sanciti nella Costituzione, ciascuno dei quali costituisce, appunto, un frammento di felicità. In tema, anche S. DETTORI, *Doveri amministrativi di risultato e doveri amministrativi di comportamento*, in *Pers. e amm.*, n. 1-2021, 464 ss., nonché L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali e potere amministrativo: per una teoria giuridica del pubblico interesse*, *ivi*, n. 2-2023, 114 ss.

12 A maggior ragione necessaria a fronte della naturale e sempre crescente impossibilità, per qualsivoglia norma, di predefinire l'assetto di interessi e, ancor prima, la concreta consistenza

ministrativa¹³: si accentua allora l'autoritatività del potere pubblico, che, privo di vincoli diversi dall'efficacia, efficienza ed economicità, torna ad essere mera forza giuridica priva di controllo^{14 15}.

Questa lettura critica del quadro normativo vigente non intende negare l'importanza e anzi l'essenzialità della nozione del risultato amministrativo, ma piuttosto evidenziare come la sua attuale concezione normativa non sia l'unica possibile.

Il risultato amministrativo, infatti, e con esso la costruzione teorica dell'amministrazione di risultato¹⁶, è elemento insito ed immanente nella fun-

dell'interesse pubblico: F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2000, 114 ss. In siffatto contesto, l'istruttoria e il coinvolgimento dei portatori di interessi nel procedimento sono presupposti essenziali per il corretto esercizio della discrezionalità. Sulla dinamica del bilanciamento degli interessi, e sulla sua necessaria complessità, L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali e potere amministrativo*, cit., 132 ss.

13 In questa sede non è ovviamente possibile domandarsi, né rispondere, su come emergenza e semplificazione incidano sulla funzione amministrativa: si deve necessariamente rimandare la trattazione ad altri momenti. Qui basterà ricordare che la funzione è la trasformazione del potere in decisione attraverso il procedimento, ma tale decisione non è espressione della sola volontà dell'amministrazione, quanto, piuttosto, l'esito del confronto fra gli interessi coinvolti nel problema amministrativo. Il procedimento, dunque, è qualificato proprio dalla partecipazione dei privati, quale ambiente giuridico per l'ingresso e la considerazione dei loro interessi: la partecipazione è anche il passaggio necessario per la legittimazione dell'agire pubblico, poiché, ad un tempo, assicura l'intervento nell'esercizio della funzione, il controllo *ex ante* sulla decisione, e di conseguenza anche il consenso alla soluzione in essa contenuta. Può allora esservi funzione solo laddove vi sia procedimento partecipato: il cittadino è quindi anch'esso produttore di diritto. Diversamente, intendendolo come mero destinatario, lo si colloca all'esterno dell'ordinamento, quale suddito: F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 128, 138 ss., 144 e 145, e *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994, 102 ss.; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Scritti in memoria di E. Giucciardi*, cit., 792 ss.; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo fra autorità e «contrattazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1489 ss., il quale evidenzia che il procedimento partecipato è altresì lo strumento per l'imparzialità, intesa come capacità dell'amministrazione di sottrarsi ad indebite pressioni. Sul tema, del medesimo Autore, anche *Sull'amministrazione consensuale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 68, nonché R. FERRARA, *Il diritto alla felicità*, cit., 1071 ss., sulla capacità conciliativa fra interessi pubblici e privati, essenzialmente propria del diritto amministrativo.

14 Secondo un percorso inverso a quello che ha reso l'amministrazione democratica: in proposito, F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Scritti in memoria di E. Giucciardi*, Padova, Cedam, 1975, 812 ss.; G. BERTI, *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, 67 ss.; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, cit., 106 ss. A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»* (2001), in *Scritti giuridici*, Napoli, Editoriale scientifica, I, 2024, 510 ss., avvisa che l'idea per cui ciò che è legale non è necessariamente efficiente porta con sé il rischio del postulato che ciò che è efficiente ben può (e può anche) non essere legale: l'efficienza può cioè legittimare l'illegittimità. In *Amministrazione di «risultato» e provvedimento amministrativo* (2004), *ivi*, 542 e 543, il medesimo Autore precisa che la teorica che ritiene irrilevanti i vizi formali del provvedimento, il cui esito non può in concreto essere diverso, non riguarda il risultato, ma il rapporto fra la decisione e le formalità per la sua adozione. Questa costruzione, dunque, pur essendo funzionale alla costruzione dell'amministrazione di risultato, non è di sua esclusiva pertinenza, ben potendo essere utilizzata anche per una valutazione dell'agire

zione e nell'azione pubblica¹⁷, in ragione dell'art. 97 Cost., essendo l'esito dell'interazione dei principi ivi sanciti, nonché, di conseguenza, di tutti i criteri ed istituti da essi discendenti.

Il quadro normativo vigente, invece, trascurando la cospicua e autorevole letteratura sul tema, lo ricava esclusivamente dal principio del buon andamento, isolato dai principi di legalità e imparzialità: ne è dunque evidente l'insufficienza giuridica e la parziale incoerenza costituzionale.

Vero è che l'art. 1, d.lgs. n. 36 del 2023, fornisce un importante contributo ad una corretta lettura del risultato amministrativo, e quindi al suo recepimento nel sistema dei principi e delle categorie dell'azione amministrativa. La qualificazione come principio dell'agire amministrativo rende infatti necessaria l'interazione con gli altri principi: l'art. 1 impone in particolare il perseguimento del risultato per l'attuazione del buon andamento, nell'osservanza del principio di legalità, in coerenza con i principi di trasparenza e di concorrenza, e funzionalmente all'interesse della collettività.

Questa disposizione, tuttavia, è ancora insufficiente a consolidare una concezione del risultato amministrativo coerente con l'effettività e l'adeguatezza della funzione amministrativa: non richiama infatti il principio di imparzialità-

amministrativo che prescinda dal risultato.

15 Sull'emergenza che deforma il potere, L.R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza*, cit., 76 ss.

16 Sulla quale, si v. l'opera *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, Giappichelli, 2004. In tema, è inoltre necessario richiamare gli studi di A. ROMANO TASSONE: in *Amministrazione di «risultato» e provvedimento amministrativo* (2004), in *Scritti giuridici*, cit., I, 2024, 540 ss., osserva che il concetto di risultato può essere utilizzato come metro di valutazione del provvedimento e della sua validità laddove sia predeterminato all'esterno del relativo procedimento, ovvero, al livello politico, mediante gli atti di indirizzo, e al livello burocratico, tramite atti di pianificazione e programmazione. D'altro canto, occorrono altresì condizioni organizzative, e in particolare, il conferimento dei poteri decisionali ad organi che, politicamente, rispondono direttamente alla collettività: in tal senso, individua l'amministrazione locale quale livello più adatto all'instaurazione di un modello di amministrazione di risultato che possa dirsi adeguato alle esigenze della collettività. In *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»* (2007), *ivi*, II, 1174 ss., il medesimo Autore precisa ulteriormente la consistenza del risultato amministrativo: se inteso come esito valido dell'agire amministrativo, non ha alcuna utilità, in quanto già contenuto in categorie note, come i principi di cui all'art. 97 Cost., pure affiancati dall'efficienza. Se inteso come esito materiale, si tratta di nozione troppo generica per essere riferita all'agire amministrativo, a meno che non lo si precisi e non lo si circoscriva: ciò può avvenire applicando la tecnica dell'analisi economica del diritto specificamente all'azione amministrativa. In tal senso, il risultato consiste nell'utilità sociale della decisione, maggiore del costo sociale sopportato per la sua produzione. Solo così, volta alla «massimizzazione del benessere collettivo», la nozione di «amministrazione di risultato» ha senso e utilità. Sulla massimizzazione, con specifico riferimento alla concretizzazione dei diritti fondamentali, L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali e potere amministrativo*, cit., 126 ss., che li configura come elementi costitutivi dell'interesse pubblico. Sull'amministrazione di risultato in una prospettiva storica, D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *Pers. e amm.*, n. 1-2019, 341 ss.

17 Sul punto, L.R. PERFETTI, *Analisi economica, amministrazione di risultato e metodo giuridico in Antonio Romano Tassone*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, III, 2019.a

ta' e continua ad intendere il principio del buon andamento soltanto come efficienza, efficacia e economicita'. D'altro canto, e forse non a caso, non ha impedito che la disciplina del d.lgs. n. 36 del 2023 ceda spesso a modalita' di semplificazione finalizzate alla mera accelerazione, senza sforzi di bilanciamento con le esigenze di qualita' del risultato. Cio', piu' in generale, continua ad essere la cifra di tutta la successiva disciplina dell'agire amministrativo, cui il d.d.l. n. 1457 conferisce conferma e legittimazione.

D'altro canto, se e' ancora necessario ricorrere ad espedienti come lo scudo erariale, le eccezioni alla responsabilita' erariale per colpa grave e agli altri ipotizzati dal d.d.l. n. 1457, e' evidente l'incapacita' del sistema costruito sul risultato meramente quantitativo a migliorare l'agire amministrativo. Emerge piuttosto che e' la regolazione improntata all'emergenza e la semplificazione finalizzata alla mera accelerazione ad indurre la c.d. "paura della firma" e a rallentare l'azione dell'amministrazione¹⁸. L'oscurita' e la contraddittorietà del quadro normativo, aggravata dall'assenza di un organico adeguato in termini quantitativi e qualitativi, dalla progressiva crescita del carico di lavoro, dalle sollecitazioni alla celerita' e dalla costante emergenzialita', rendono infatti impossibile adottare una decisione che possa dirsi ragionevolmente corretta e adeguata. Tentare di superare questa crisi con lo stesso strumentario che la produce non fa altro che generare ulteriore entropia in un ordinamento già fortemente sotto pressione.

L'art. 1, d.lgs. n. 36 del 2023, e' dunque il punto di partenza per proseguire il lavoro di analisi ed elaborazione di una nozione di risultato amministrativo costituzionalmente orientata, dove esso e' l'esito di legalita', imparzialita' e buon andamento, che, a sua volta, dev'essere letto recuperando anche la sua originaria concezione. Questa, infatti, sollecitando un agire completo in termini istruttori e conoscitivi senza soluzioni di continuita' e attivita' non funzionali, non e' affatto incompatibile con l'efficienza, l'efficacia e l'economicita'¹⁹.

¹⁸ A proposito di questa malintesa semplificazione, F. LIGUORI, *Questione amministrativa*, cit., 1337.

¹⁹ Rimane sul punto attualissimo il pensiero di F. LEDDA: in *La legalità nell'amministrazione: momento di sviluppo e fattori di "crisi"* (1992), in *Scritti giuridici*, Padova, Cedam, 2002, 300, esclude che l'efficienza sia un valore, inquadrandola piuttosto come strumento del principio del buon andamento: per questo, l'inefficienza provoca spesso illegittimita' del provvedimento. Piu' nettamente in *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione* (1997), *ivi*, 453: l'efficienza e' un sistema di misura di elementi di carattere economico; la legittimita', invece, e' un valore, poiche' esprime la corrispondenza dell'azione amministrativa alla volonta' legislativa, in quanto tale democratica. I due concetti non possono dunque essere posti sullo stesso livello, men che meno si puo' immaginare di barattare la legittimita' con l'efficienza. In tal senso anche gli Autori che hanno accolto l'efficienza come criterio necessario per la modernizzazione dell'agire amministrativo: F. BENVENUTI, *L'azione amministrativa fra garanzia ed efficienza* (1981) in *Scritti giuridici*, IV, Milano, Vita e pensiero, 2006, 3654 ss., la identifica nel soddisfacimento dei bisogni degli amministrati per il tramite del procedimento, che dunque e' l'unico strumento di efficienza; sulla stessa linea U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, cit., 216; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione*, cit., 182 ss.: l'efficienza e' la capacita' dell'amministrazione di soddisfare i bisogni sociali attraverso la costruzione dell'assetto di interessi piu' adeguato al caso di specie. Piu' di

Tale lettura supera l'attuale conflitto fra i principi dell'art. 97 Cost., ripristinandone la reciproca coerenza e complementarieta'; consente inoltre una reale e rigorosa semplificazione, programmata e progettata in modo da essere funzionale all'effettivita' e alla correttezza dell'azione amministrativa, che ne preservi quindi anche la qualita'²⁰. Questo quadro meglio contribuirebbe a ridurre timori e rallentamenti e, in ragione della comune *ratio* fra l'art. 97 Cost. e gli artt. 100 e 103 Cost., ripristinerebbe anche la continuita' fra la funzione amministrativa e le prerogative della Corte dei conti, in una ricomposizione del quadro costituzionale da cui non resta escluso il soddisfacimento di nessuna esigenza di cambiamento.

recente, F. TIGANO, *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti*, cit., 147 ss., D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa*, cit., 355 ss., nonché A. DE SIANO, *Spunti di riflessione sul concetto di efficienza*, cit., 732 ss., e in particolare 766 ss.: l'efficienza va intesa come clausola generale volta ad integrare le regole di condotta cui l'amministrazione deve attenersi nel rapporto con il privato, al fine di rassicurarne la struttura e la dinamica paritaria. Efficiente e' dunque l'agire amministrativo capace di ponderare gli interessi coinvolti adeguatamente e secondo proporzionalita'.

²⁰ Tale processo interpretativo e' affine a quello che F. MANGANARO, *Principio di legalita' e semplificazione*, cit., 171 ss., propone per il principio di legalita': ricavare dai principi dell'art. 97 Cost. un piu' complessivo e comprensivo principio di costituzionalita', in cui inquadrare e con cui valutare l'agire amministrativo.