

Esclusione del controllo concomitante e scudo erariale. Parliamone

\

Emma Rosati¹

Sommario: 1. *Le nuove disposizioni introdotte per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche.*- 2. *Le funzioni della Corte dei conti.*- 2.1. *Il controllo preventivo.*-2.2. *Il controllo successivo.* 2.3. *Il controllo economico finanziario.*-3. *La giurisdizione della Corte dei conti.*-4. *Conclusioni.*

1. Le nuove disposizioni introdotte per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche

Una grande ondata di polemiche, mediatica e giornalistica, ha riguardato in questi giorni alcuni aspetti delle competenze della Corte dei conti.

Con decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni con legge 21 giugno 2023, n. 74, sono state introdotte disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche (c.d. ‘Decreto PA’).

In particolare, in sede di conversione del d.l. 44/2023, con un emendamento governativo approvato dal Parlamento è stata prorogata di un anno (dal 30 giugno 2023 al 30 giugno 2024) la disposizione del d.l. 76/2020 sul c.d. “scudo erariale”, la quale in via transitoria limitava e limita ancora la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e privati cui è affidata la gestione di pubbliche risorse ai danni cagionati dalle sole condotte poste in essere con dolo, escludendo quindi ogni responsabilità per colpa grave (art. 1, comma 12-quinquies,lett. a, della legge 74/2023) .

È stato altresì limitato il controllo concomitante che la Corte dei conti svolge sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale, *escludendo quelli previsti o finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ovvero*

¹ E. Rosati, magistrato Corte dei conti, Presidente di Sezione.

dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (art. 1, comma 12- quinquies lett. b della legge 74/2023).

Senza voler dare alcun giudizio di merito in relazione alle opposte posizioni politiche pro e contro la normativa succitata, in particolare sull'esclusione dal sistema dei controlli effettuati dalla Corte dei conti del c.d. controllo concomitante e sulla disciplina processuale dello 'scudo erariale'², mi preme tuttavia chiarire alcuni aspetti meramente conoscitivi dell'Organo di rilievo costituzionale Corte dei conti, forse poco attenzionati e poco noti, anche e soprattutto per far comprendere quale ruolo importante nell'Ordinamento democratico abbia la suprema magistratura della Corte dei conti.

2. Le funzioni della Corte dei conti

La Corte dei conti è un organo di rilievo costituzionale, con **funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali**, previsto dagli articoli 100 e 103 della nostra Costituzione, che la ricomprende tra gli organi ausiliari del Governo. Si parla della Corte dei conti come di una magistratura speciale per distinguerla da quella ordinaria, civile e penale, ma anche da quella amministrativa, che giudica sulle patologie di atti e provvedimenti della Pubblica amministrazione.

Le funzioni che la Corte dei conti esercita sono molteplici e per fare chiarezza, di seguito, vedremo, molto sinteticamente, le maggiori competenze in tema di controlli e poi in tema giurisdizionale.

2.1. Il controllo preventivo

In tema di controlli, spetta alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo; il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche; il controllo economico finanziario.

Quanto al **controllo preventivo**, la Corte dei conti deve accertare che gli atti del Governo siano conformi alle leggi dello Stato, soprattutto in tema di bilancio pubblico.

² Con una nota diffusa il 5 giugno 2023 l'Associazione dei magistrati contabili (AMCC) ha sottolineato i rischi della nuova disciplina, rilevando che :*"Non sono in gioco le funzioni della magistratura contabile ma la tutela dei cittadini. La conferma dello scudo erariale, in assenza del contesto di emergenza pandemica nel quale è nato, impedisce di perseguire i responsabili e di recuperare le risorse distratte, facendo sì che il danno resti a carico della collettività. Al contempo, l'abolizione di controlli in itinere, su attività specificamente volte al rilancio dell'economia, significa indebolire i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa"*.

L'articolo 3 della legge n. 639 del 1996 determina quali atti sono sottoposti al vaglio della Corte e cioè: i provvedimenti emanati dal Consiglio dei Ministri; gli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri aventi ad oggetto il conferimento di incarichi e le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa; gli atti contenenti la programmazione di spese generali, attuative di norme comunitarie; i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare pubblico; i decreti di variazione del bilancio.

Il controllo preventivo sugli atti del Governo richiede l'invio dell'atto al competente ufficio della Corte dei conti. Se risulta corretto e, quindi, legittimo, l'atto dell'Esecutivo acquista efficacia e produce effetti giuridici. Altrimenti sarà necessaria una modifica dell'atto ed una successiva valutazione.

2. 2. Il controllo successivo

Il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, a differenza di quello sugli atti del Governo, è **di carattere successivo**.

Questa funzione serve a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni ed il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Inoltre, accerta la rispondenza dei risultati dell'amministrazione rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone costi, modi e tempi. Il controllo può avvenire su qualsiasi atto o notizia, anche con ispezioni ed accertamenti diretti. La Corte dei conti controlla gli atti di tutte le amministrazioni dello Stato, comprese le istituzioni scolastiche, le aziende e le amministrazioni statali con ordinamento autonomo, gli enti locali (Regioni, Province e Comuni), le istituzioni universitarie, gli enti del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio ed i fondi di provenienza comunitaria.

Effettuato il controllo, la Corte dei conti riferisce al Parlamento e alle istituzioni interessate.

2. 3. Il controllo economico-finanziario

La Corte vigila anche sulla **gestione economico finanziaria degli enti** che utilizzano risorse pubbliche ingenti. Questo procedimento serve a valutare la razionalità e la congruità delle stime e delle misurazioni delle previsioni di spesa, senza entrare nel merito delle decisioni.

Sono sottoposti a tale controllo gli enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato; gli enti che si finanziano con imposte, contributi e tasse; gli enti che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia; le società per azioni derivanti dalla trasformazione dagli enti pubblici economici.

Il controllo viene esercitato **nel corso della gestione** ed ha per oggetto **l'attività finanziaria ed amministrativa**; la Relazione finale con tutte le valutazioni in merito alla gestione viene inviata al Parlamento e ai Ministeri vigilanti, per quanto di competenza.

2.4 Il controllo economico finanziario sull'impiego delle risorse del PNRR.

Di particolare rilievo nell'attuale contingenza storica *post* pandemica è il controllo di gestione che la Corte esercita sull'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR.

In merito, La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo **stato di attuazione del PNRR**, ai sensi dell'art. 7, comma 7, del D.L. n. 77 del 2021, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego dei fondi del Piano. Per ottimizzare i risultati, in attuazione dell'art. 22, comma 2, del D.L. n. 76 del 2020, la Corte dei conti ha istituito il **Collegio del controllo concomitante** presso la Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato. L'obiettivo del controllo concomitante è quello di intervenire *in itinere* durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica.

Il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti ha approvato, nel febbraio 2023, la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR nel 2022, con l'adozione di ventisei delibere, per complessivi 23 miliardi del PNRR e per complessivi 2 miliardi del PNC. In particolare, con due delibere del 3 maggio 2023 (n. 17 e n. 18 del 2023) il Collegio del controllo concomitante ha esaminato l'attuazione degli investimenti riguardanti la Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale (M2C2 I.3.3) e l'Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica (M2C2 I.4.3), mettendo in luce alcune criticità riguardanti il raggiungimento dei relativi traguardi previsti per il semestre in corso.

Con la nuova normativa di cui al Decreto P.A. questo genere di controlli è stato espunto dalle competenze della Corte dei conti, con l'intento di velocizzare l'apparato amministrativo ed in particolare le strutture e gli uffici preposti all'attuazione del PNRR.

È vero che resterà un controllo finale sui provvedimenti adottati e sul raggiungimento degli obiettivi PNRR, ma il controllo concomitante assicura il legittimo e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche impiegate nell'azione amministrativa e potrebbe risultare del tutto tardivo e poco incisivo il controllo effettuato solo 'a cose fatte'.

3. La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità.

In tema di giurisdizione, la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici funzionari e dirigenti, degli amministratori politici, dei contabili e di tutti coloro che a vario titolo maneggiano denaro pubblico. La responsabilità amministrativo-contabile per danno al pubblico Erario è fatta valere dal Pubblico Ministero innanzi alla Corte dei conti, che esercita la relativa azione.

In particolare, per quello che qui interessa, va detto che la responsabilità fatta valere innanzi alla Corte dei conti deve essere "qualificata", cioè, deve avere i connotati almeno della colpa grave e del dolo. La limitazione della responsabilità al solo dolo e alla colpa grave si è realizzata con le riforme del 1994 e del 1996 (Leggi nn. 19 e 20/1994; L. n. 639/1996); precedentemente si rispondeva dinanzi alla Corte dei conti anche per semplice colpa.

Con la Pandemia è stata introdotta dal Governo Conte e poi prorogata dal Governo Draghi una misura ulteriormente limitativa della responsabilità erariale per gli amministratori e i dipendenti pubblici e privati cui è affidata la gestione di pubbliche risorse, escludendosi l'ipotesi di responsabilità per colpa grave, con la conseguente limitazione di responsabilità solo per i danni causati dalle condotte poste in essere con dolo; l'intento era quello di ridurre il fenomeno della c.d. "paura della firma".

Questa limitazione della responsabilità avrebbe dovuto aver termine con il 30 giugno 2023, giacché non era più giustificata dopo il periodo di pandemia.

Ed invece con la normativa in parola il c.d. 'scudo erariale' è stato prorogato ancora fino al 30 giugno 2024.

4. Conclusioni

Come ho già rilevato non è questa la sede per polemizzare sulle riforme in divenire, ma ho bisogno di veicolare all'esterno alcune certezze che debbono sempre guidare uno Stato di diritto e la tenuta democratica del Paese.

Preoccupa molto infatti la circostanza che tale 'scudo erariale' possa essere messo a " regime". Deve perciò ribadirsi con forza che i tentativi, più volte emersi in sede legislativa, di prevedere limitazioni o esclusioni della responsabilità per colpa grave di pubblici dipendenti comporta inevitabilmente, nell'immediato, il rischio gravissimo di abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per una gestione seria e rigorosa delle risorse finanziarie pubbliche, ma soprattutto oculata, e, nel medio-lungo periodo (qualora protratte nel tempo o addirittura confermate a regime), vere e proprie 'sacche' di impunità con atteggiamenti generalizzati di 'sciatteria amministrativa', che lungi dal realizzare superamenti di 'paure' inconsce o coscienti della 'firma', realizzano invece una possibile lesione alla tutela (necessaria e imprescindibile) delle risorse finanziarie pubbliche, rese massicciamente disponibili – nella contingenza storica attuale – nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), minando anche i principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell'Ordinamento della U.E. e aprendo la possibilità ad infiltrazioni di tipo 'mafioso' nell'apprensione di risorse finanziarie pubbliche.