



Governo e Pubblica Amministrazione: legalità e buon andamento, efficienza, controlli, consulenza, responsabilità

Descrizione

Tavola rotonda

19 settembre 2024, ore 16.00 – 18.30

Aula Turina

Buon pomeriggio a tutti.

Esprimo il mio compiacimento per l'organizzazione di questa tavola rotonda che costituisce un'iniziativa opportunamente collocata in un momento in cui è in atto un'attenta riflessione sull'azione della pubblica amministrazione e degli organi costituzionalmente deputati al controllo del suo operato.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 132 dello scorso luglio, invero, ci invita a meditare su diversi elementi, che verranno trattati nel corso dell'incontro di oggi, cruciali per l'operato della pubblica amministrazione.

Mi riferisco ai principi di legalità e di buon andamento della P.A. e alle loro correlazioni con l'efficienza, i controlli, la consulenza e i profili di responsabilità, da leggere anche alla luce dell'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, più volte prorogato, volto ad alleviare, a parere del legislatore, la *"paura della firma"*.

Secondo il giudice delle leggi, infatti, il legislatore, in un contesto provvisorio nel quale ogni energia va rivolta a favorire la ripresa economica, ha inteso stimolare il funzionario pubblico ad agire *"senza remore"*, evitando che la responsabilità amministrativa possa operare come disincentivo.

Mi preme sottolineare la temporaneità di tale precetto, ribadita anche dalla sentenza n. 132, mirata a offrire sollievo alla *"fatica dell'amministrare"* limitatamente ai tempi del Covid e dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Sappiamo, tuttavia, che tale limitazione, presentata come eccezionale, è ormai quadriennale e potrebbe concretizzare il rischio di un abbassamento della soglia di *"attenzione amministrativa"*,

irrinunciabile per una gestione oculata delle risorse pubbliche.

La pubblica amministrazione, infatti, non solo deve garantire un'azione conforme alle leggi vigenti, ma, nell'interesse generale, è chiamata dalla Costituzione italiana a operare assicurando il buon andamento. Ciò significa che, ovviamente, deve comportarsi correttamente nell'uso delle risorse e dei beni pubblici, al fine di raggiungere tempestivamente gli obiettivi prefissati per rispondere alle esigenze dei cittadini in modo adeguato, onde evitare sprechi e migliorando continuamente i processi.

È evidente che non vi può essere alcun risultato di buona amministrazione quando questo è raggiunto con il sacrificio delle ragioni della legalità, né è possibile risolvere le difficoltà operative della pubblica amministrazione con la riduzione dei confini della responsabilità dei dipendenti pubblici.

Il nostro Istituto svolge un ruolo chiave nell'azione di tutela della legalità a garanzia dell'erario pubblico, grazie alla sinergia tra le funzioni di controllo e giurisdizionali, esercitate in modo coordinato nelle articolazioni centrali e territoriali.

Ed è proprio attraverso il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile per la *mala gestio* delle risorse pubbliche che la Corte dei conti accerta la violazione dei doveri inerenti al rapporto di servizio degli amministratori e degli agenti della pubblica amministrazione.

Il nostro ruolo, in risposta alla legittima aspettativa dei contribuenti alla corretta e sana gestione del pubblico denaro, rappresenta, dunque, un indispensabile mezzo di tutela dell'adeguatezza delle risorse per l'espletamento delle funzioni pubbliche e per la garanzia dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini.

Dai numerosi approdi dottrinali e giurisprudenziali emerge l'importanza di individuare un giusto punto di equilibrio tra due occorrenze fondamentali per il buon andamento della P.A.: l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica e la tutela dell'integrità erariale svolta dai controlli e dall'istituto della responsabilità amministrativa.

Equilibrio destinato a contemperare l'attività amministrativa e la relativa responsabilità a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione e della sua efficienza.

Va tenuto ben presente, infatti, che la funzione deterrente, oltre che risarcitoria, della responsabilità amministrativa, variamente modulabile, frena le condotte, non solo dolose ma anche gravemente negligenti degli operatori pubblici, che inficiano il buon andamento della pubblica amministrazione e gli interessi dei contribuenti, le cui risorse vanno impiegate senza sprechi e a beneficio della collettività.

Così come, peraltro, anche il disincentivo all'azione dell'agente pubblico causato dalla percezione di un rischio troppo elevato di incorrere in responsabilità compromette il buon andamento.

Sul tema va richiamato il costante orientamento della Consulta (vd. Corte cost. n. 371/1998, confermata, fra le altre, da Corte cost. n. 340/2001), secondo il quale la responsabilità per colpa grave, introdotta dalla legge 20 del 1994, corrisponde a un equo bilanciamento fra quanto del rischio dell'attività amministrativa deve restare a carico dell'apparato e quanto a carico del funzionario. La stessa Corte costituzionale riconosce, inoltre, che un'estensione a regime della limitazione della responsabilità comporterebbe la mancata realizzazione di *“una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico”*

”.

La necessità di contrastare la c.d. “*paura della firma*” costituisce oggetto della proposta di legge n. 1621, che sta generando un acceso dibattito in dottrina e tra gli addetti ai lavori, per le numerose prospettazioni di riforma in essa contenute, che recano significative modifiche alla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile e dei controlli.

Nella proposta di legge, da un lato, l’esclusione, in talune ipotesi, della responsabilità per colpa grave, dall’altro, il limite quantitativo alla responsabilità (nella misura minima di 150 euro e massima di due annualità del trattamento economico dell’autore dell’illecito), impattano in modo significativo sull’equilibrio individuato nella legge n. 20 del 1994.

Alla luce delle disposizioni che si vogliono introdurre, infatti, non solo vi sarebbero aree del tutto sottratte all’ambito della responsabilità amministrativa, ma soprattutto, grazie alla previsione di un limite quantitativo in sede di eventuale condanna, si porrebbe *a priori*, a carico dell’amministrazione e dunque della collettività, il restante *quantum* dei danni erariali, ancorché accertati all’esito dell’azione risarcitoria.

Va, peraltro, rilevato che il limite quantitativo previsto sembra incidere anche sulla natura della responsabilità amministrativa esaltandone l’aspetto sanzionatorio a detrimento della natura risarcitoria dell’istituto, determinando il rischio che possa essere accertata dalla Corte EDU la violazione del principio del “*ne bis in idem*”, sino a ora evitata in considerazione della non sovrapposibilità della responsabilità amministrativa, avente natura risarcitoria, con altre forme di responsabilità sanzionatoria.

Desti poi preoccupazione, ai fini della configurazione della esimente da responsabilità amministrativa a seguito di esito favorevole del controllo, l’eliminazione del riferimento ai “*profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo*” preventivo di legittimità, così come l’estensione dell’esenzione della responsabilità a fatti che traggono origine da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo, con il dichiarato scopo di introdurre un “*effetto tombale sulle eventuali criticità dell’atto*”.

Infatti, collegare automaticamente l’esclusione dalla responsabilità erariale al mero vaglio preventivo di legittimità, senza tenere conto dei profili espressamente verificati in sede di controllo, porterebbe all’allentamento delle garanzie a tutela del buon andamento che la responsabilità amministrativa deve assicurare.

Tale proposta, inoltre, ove approvata, potrebbe avere ricadute diverse rispetto alle finalità prospettate nella proposta di legge.

L’idea che, nell’ambito del procedimento volto a verificare in via preventiva la legittimità di un atto, possano venire in rilievo anche gli atti sottoposti solo al fine di ottenere l’esclusione della responsabilità per colpa, significa richiedere al magistrato del controllo un vaglio sulle eventuali e future responsabilità dei soggetti titolari dell’azione amministrativa. Si attribuirebbe, quindi, al magistrato la preventiva verifica sulla futura responsabilità amministrativa, in aggiunta e al di là della finalità intrinseca del controllo preventivo di legittimità.

Anche l’ampliamento della funzione consultiva della Corte dei conti, il cui esito positivo determinerebbe l’esimente da responsabilità, con riferimento a fattispecie concrete, lascia perplessi. Difatti, l’ausilio

consultivo può essere reso su pareri relativi all'applicazione dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di altre Istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato, competente a esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi.

Le innovazioni proposte, quindi, appaiono prevalentemente tese a introdurre ipotesi di esenzione dalla responsabilità, recando effetti dirompenti sulla tutela del buon andamento e snaturando altresì la *ratio* delle funzioni di controllo e l'essenza dell'istituto della responsabilità, con conseguenze sull'effettivo apporto della magistratura contabile, chiamata a indirizzare correttamente l'azione amministrativa.

Va, tuttavia, rilevato che l'ambito delle attribuzioni giurisdizionali e di controllo della Corte ha costituito nel tempo oggetto di numerosi interventi normativi, spesso avviati con decretazione d'urgenza che, sovrapponendosi all'originario tessuto legislativo introdotto dalle riforme del 1994, ne hanno indebolito la originaria organicità.

Da qui la necessità di interventi razionali, che rispondano effettivamente alle esigenze di certezza giuridica e di coerenza ordinamentale manifestate dagli operatori del diritto, dalle amministrazioni controllate e dalla stessa magistratura contabile.

È infatti auspicabile fornire alle funzioni di controllo un assetto procedurale stabile in linea con gli *standard* internazionali in materia di *audit* del settore pubblico; anche per le funzioni giurisdizionali emergono sollecitazioni per una più puntuale perimetrazione degli istituti di diritto sostanziale, in funzione di una maggiore garanzia per i destinatari dell'azione giudiziaria.

La Corte, con spirito di leale collaborazione con le Istituzioni titolari della rappresentanza politica, è pronta a fornire il proprio contributo tecnico per concorrere alla realizzazione di riforme capaci di incidere su principi costituzionali, come il buon andamento e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, la legalità finanziaria e la responsabilità amministrativo-contabile (artt. 28, 97 e 98 Cost.), e che necessitano, dunque, di scelte meditate nell'individuazione dei delicati bilanciamenti a cui è chiamato il legislatore.

Ringrazio per l'attenzione e confido nel buon esito dei lavori di oggi.

Buon proseguimento.

Data di creazione

2024/09/20