

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

Giustizia al Servizio del Paese

Palermo - Palazzo Sclafani

12 e 13 ottobre 2023



Quaderno n. 2/2023

funzionario pubblico, che, avendo un dubbio, ha un sostegno da chi non è influenzato in sede giurisdizionale da quello che accadrà.

Tutto sommato, quindi, la funzione consultiva, quella requirente, quella giurisdizionale hanno una funzione unitaria, quella di evitare che il funzionario produca un danno, prima ancora di condannarlo al risarcimento del danno.

In questa chiave dovremmo imparare ad utilizzare degli strumenti che esistono in altri settori, parliamo prima di quello fiscale. La riforma organica che il decreto-legge di aprile 2023 ha preconizzato, cioè l'ultima norma in materia di non punibilità per la colpa grave, ha detto: “*in attesa della riforma organica della responsabilità*”; io avrei aggiunto “*riforma organica della responsabilità e del controllo*”, perché non possono andare se non di pari passo.

Anche con la funzione requirente, è incomprendibile il motivo per cui non si riesce a prevenire il processo. Perché le forme di abbreviazione, i ravvedimenti operosi non si possono fare in fase pre-processuale? Sarebbe una occasione per fare in modo che ci sia la soluzione del problema, anche attraverso l'autotutela, anche attraverso l'esercizio nuovo dell'attività amministrativa, per evitare o diminuire o recuperare il danno, senza arrivare alla fase patologica.

Potrebbe sembrare paradossale ma più sentenze di condanna ci sono, più siamo sconfitti.

Gianni Trovati

Il problema è che tutti questi principi piovono in un Paese che ormai legifera quasi esclusivamente per decretazione d'urgenza, tolta la legge di bilancio e poco altro.

Trovo molto curioso che nella norma da lei citata abbiamo non solo la normazione per decreto, ma ci siamo estesi all'annuncio di riforme per decreto, il che è abbastanza particolare. Si dice “faremo una riforma organica” e lo mettiamo dentro un decreto-legge, che nasce come eccezione, determinata dai caratteri di necessità e urgenza, ma è diventato la regola assoluta, al punto che l'interpretazione della necessità e urgenza vuol dire che fuori dal decreto-legge facciamo solo quello che non è necessario, cioè sostanzialmente nulla.

Abbiamo dato un'interpretazione estensiva al tema della certezza, intesa come certezza del diritto, ma anche come certezza delle regole, che è un antidoto al rischio di intensificare la battaglia tra efficienza e controllo. Viviamo in un mondo complesso, in una società di complessità crescente, ma se abbiamo un quadro, almeno dei principi generali, stabile nel tempo, non solo i funzionari si preparano, ma il diritto vivente cammina su un terreno più solido.

Quest'ansia a volte è anche motivata da ottime intenzioni di migliorare una normazione che ci pare inefficace. Ma intervenendo per decretazione successiva, si ha l'effetto di determinare irrocervi in cui è complicato entrare.

Chiedo dunque al professor Verde: quale peso ha questo aspetto? Il principio della certezza non solo del diritto, ma anche delle regole quanto è importante anche per rendere il rapporto tra efficienza e controllo un rapporto non conflittuale, ma coordinato?

Giuseppe Verde

La ringrazio per la domanda e ringrazio gli organizzatori per l'attenzione che hanno avuto nell'invitarmi. Provo a risponderle tra un attimo, perché nello svolgimento della giornata ho percepito che in più passaggi si è cercato di lavorare guardando l'orizzonte a valle, come cercare di evitare questa colpa, come cercare di intervenire sull'obbligo di firma. In alcuni passaggi, questa mattina, della relazione del presidente Lo Presti, se torno un attimo ai discorsi dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del presidente Canale e del presidente Carlino, sul riferimento all'obbligo di firma si poneva anche un problema che chiama in causa la formazione universitaria. Poi mi ricollego al tema della complessità.

Probabilmente esiste la necessità di immaginare una formazione universitaria continua che sia attenta ai bisogni reali dell'amministrazione. È noto, per esempio, che la materia "contabilità pubblica", con la quale qualcuno di noi negli anni passati ha fatto i conti, è totalmente scomparsa dall'offerta formativa. Questo spinge un po' a guardare il problema che abbiamo sotto gli occhi, non soltanto quando ci interroghiamo sul perché della responsabilità, sul perché del ritardo.

Probabilmente un funzionario adeguatamente formato, consapevole delle sue capacità, in grado di potersi confrontare con la complessità dell'ordinamento, è in grado di superare le questioni che sono connesse a questa incertezza.

In tema di complessità e di necessità, innanzitutto dobbiamo distinguere nella parola "complessità" due accezioni. Una è quella che troviamo, per esempio, espressa in modo molto diligente e convincente, nella sentenza della Corte costituzionale a firma di Viganò, in riferimento alla Sicilia, al suo quadro normativo in materia di tutela dell'ambiente, da un'altra sentenza di Patroni Griffi, sentenza che ha aperto un dibattito tra gli studiosi di diritto costituzionale. La complessità è un'aspirazione che tutti abbiamo, è uno degli elementi che accompagna la nostra vita. Dobbiamo però avere gli strumenti per poterla gestire, dobbiamo avere elementi che consentano all'officina normativa, che ormai si è consegnata stabilmente dentro Palazzo Chigi, che possano contribuire a costruire almeno un quadro schematico.

Esiste poi un'altra accezione della complessità, che emerge quando noi giuristi ci confrontiamo con le questioni che attengono alla libertà di manifestazione del pensiero, come è declinata attraverso i *social*, quando ci confrontiamo sulle implicazioni dell'intelligenza artificiale rispetto alla tutela dei diritti, alla *cybersecurity*, quando ci confrontiamo con le politiche europee che guardano a una trasformazione della nostra economia nella logica del *green*. Che cosa può significare tutto questo per un funzionario pubblico la cui formazione si è completata vent'anni fa e che guarda questo orizzonte come minimo con un certo senso di incertezza?

Abbiamo la necessità di gestire la complessità, a mio parere, lavorando su due profili. Il primo è attivando una formazione adeguata alle questioni che oggi si pongono. Il secondo è sperando che nella produzione normativa Governo e Parlamento escogitino degli strumenti che provino a governare stabilmente i processi che possono condurre a una chiarificazione o certezza del diritto, perché sono certo che domani ci saranno sempre nuove emergenze ed esigenze che al momento non riusciamo a immaginare, che condurranno all'approvazione di nuove disposizioni la cui definizione come diritto positivo, diciamo chiaramente, non avviene più con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma solo dopo che il giudice abbia definito la portata normativa e precettiva di una formulazione ambigua. Si chiamerà "sostituzione", sarà un elemento distorsivo del nostro sistema, ma è la vita nostra quotidiana.

Gianni Trovati

Ed è un rischio che viene, naturalmente, moltiplicato, anche nelle sue probabilità, quando si intensifica, anche numericamente, la lista dei provvedimenti più o meno estemporanei, più o meno gravati dai caratteri di necessità e urgenza.

Non mi sogno nemmeno, perché non ho gli strumenti e l'autorevolezza, di tirare delle conclusioni. Farò, però, due rapidissime osservazioni da "esterno". Nel corso della mattinata, dalle relazioni iniziali e dagli interventi abbiamo percepito alcune importanti evoluzioni e aperture dal lato della Corte dei conti, ed è stato sottolineato il principio della responsabilità, che non nasce solo quando un giudice contabile la contesta, ma è la responsabilità di un'azione efficace, sulla scorta del codice degli appalti. È un tipo di responsabilità che facilita o, comunque, agevola quella azione amministrativa per programmazione, che è la "Cenerentola" del nostro ordinamento, insieme alla contabilità pubblica.

Queste due evoluzioni sono importanti per superare alcune pesanti zoppie del nostro ordinamento. Naturalmente, per arrivare a dama, serve quello che in Europa chiamano il "trilogo", cioè ci vuole il