volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

La riforma della Corte dei conti: come abbattere i controlli di legalità

Autore: Andrea Carapellucci

La riforma della Corte dei conti recentemente approvata dal Parlamento (legge 7 gennaio 2026, n. 1), sotto dettatura del Governo e dopo un iter caratterizzato dalla totale chiusura a proposte di modifica, anche di tipo tecnico (formulate, tra glia altri, dalle Sezioni Riunite della Corte e dall'Associazione magistrati della Corte dei conti), **rappresenta senz'altro una delle misure volte a ridurre i controlli di legalità e lo spazio del potere giudiziario, a vantaggio dell'esecutivo**. Come nel caso degli interventi sulla legge e sul processo penale, la legge Foti introduce infatti un'**eclatante limitazione della responsabilità di chi gestisce il denaro pubblico**. Come la riforma costituzionale della magistratura, **diminuisce l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati**, con una forte gerarchizzazione degli uffici requirenti e rafforzando i poteri dei presidenti delle Sezioni giudicanti. Introduce, inoltre, una separazione "di fatto" delle carriere, che restano formalmente unite solo in considerazione dell'esiguo numero di interessati (circa 500 magistrati in servizio). Sarebbe tuttavia un errore ritenere che la riforma, che vede la luce nel momento più aspro dallo scontro tra politica e magistratura, non abbia radici più profonde e lontane. Proprio da queste radici è necessario partire, affinché il suo contenuto risulti pienamente comprensibile.

La crisi economica globale iniziata nel 2008 è stata, per l'Italia, la più lunga e profonda da un secolo. Solo nel 2023, dopo 16 anni, il PIL italiano è tornato ai livelli del 2007, in termini reali. All'uscita dalla lunga crisi, **la pubblica amministrazione italiana si trova in una condizione di gravissima difficoltà**. Un decennio di sostanziale blocco del *turn over* (approssimativamente, tra il 2012 e il 2022) ha coinciso con il periodo nel quale un gran numero di dipendenti pubblici appartenenti alla generazione dei *baby boomers* (i nati dal 1946 al 1964) sono andati in pensione. Le conseguenze, soprattutto nell'amministrazione locale, sono addirittura sconcertanti. Per fare un esempio, **il Comune di Torino ha oggi circa la metà dei dipendenti che aveva nel 2006** (-50%). La sfida del PNRR ha certificato la diffusa incapacità degli enti pubblici di realizzare, in un periodo di tempo limitato, investimenti e opere pubbliche. La spesa pubblica per gli investimenti, del resto, è stata ridotta ai minimi termini per tutto il periodo dell'austerità (negli anni post-2009 è crollata da una media del 3,7% del PIL a una media del 2,1%, cioè si è ridotta di oltre il 40%). Come emerge da numerose indagini (https://www.corteconti.it/autonomie), la carenza del personale è la principale ragione di tale difficoltà. Ciò ha costretto il Governo a più rimodulazioni del Piano, negoziate in sede europea, con l'uscita dal PNRR degli interventi di più lunga realizzazione e la loro sostituzione con progetti già avviati, più semplici, o con interventi che prevedono il mero trasferimento di risorse ad imprese ed enti del terzo settore. Le difficoltà di una macchina pubblica decimata dai tagli, sulla quale la domanda di servizi e prestazioni non è affatto calata, sono state alla base di **alcune riforme amministrative, che condividevano l'obiettivo di sgravare gli uffici pubblici da oneri e attività**, spesso scaricandole sui privati. Si tratta, in particolare, delle **politiche**

di semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche, che muovono dal presupposto dell'incapacità della pubblica amministrazione di svolgere compiutamente tutte le funzioni assegnatele dalla legge e che pongono rimedio a ritardi e omissioni con meccanismi quali il silenzio-assenso e un controllo successivo meramente eventuale (vds. A. Carapellucci, *L'imbroglio della semplificazione*, Castelvecchi, 2016). La difficoltà dell'apparato burocratico statale e territoriale si riflette, necessariamente, sulla posizione degli amministratori e dei funzionari pubblici. La "fatica di amministrare" – termine coniato dalla Corte costituzionale in una recente sentenza, proprio in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti (n. 132/2024) – è in primo luogo la fatica di un'organizzazione stremata da anni di austerità. **Le competenze, l'esperienza e le professionalità perdute nel decennio in cui i dipendenti che andavano in pensione non venivano sostituiti sono state, in molti casi, perdute definitivamente**. E nessuna riforma amministrativa, o innovazione tecnologica, può rimediare alla difficoltà di realizzare, con due terzi o la metà delle risorse umane di un tempo, ciò che è quotidianamente richiesto dalla politica e dai cittadini.

Le riforme amministrative, peraltro, non hanno tutte prodotto una diminuzione degli oneri a carico degli amministratori. Nel decennio 2012-2022 si è infatti registrata anche una tendenza parallela e opposta, che ha moltiplicato gli adempimenti formali e le connesse responsabilità. Riforme partorite in un clima di generale sfiducia, se non di aperta ostilità, per l'Amministrazione, che faceva il paio, sul piano più generale, con l'affermazione di sentimenti antipolitici. Mentre provvedimenti di stampo populista colpivano i partiti e la rappresentanza politica – abolizione delle elezioni provinciali, abolizione dei rimborsi elettorali, legge Severino sulle ineleggibilità in caso di condanne penali, controlli della Corte dei conti sulle spese elettorali dei partiti, solo per citarne alcuni – iniziava, nel mondo della pubblica amministrazione, l'era della legislazione anticorruzione. Lungi dal limitarsi alle misure di contrasto a un fenomeno specifico (la corruzione), **la legge n. 190/2012, in recepimento di una convenzione internazionale, ha inaugurato una lunga serie di misure di grande impatto sull'operatività degli uffici**. Si pensi alle norme sulla trasparenza e sull'accesso agli atti amministrativi (d.lgs. n. 33/2013, modificato e integrato nel 2016), che hanno gravato gli enti pubblici di estesissimi obblighi (spesso disattesi) di pubblicazione di atti e documenti sui propri siti Internet. O agli effetti di regole più stringenti sul conflitto di interesse e sulla rotazione degli incarichi dirigenziali, in un contesto di generale scarsità del personale. Sui piccoli enti si è riversato, poi, il peso di adempimenti quali il piano anticorruzione e l'obbligo di redigere la relazione di fine e di inizio mandato, che a volte conducono all'affidamento di onerosi incarichi a professionisti esterni.

Con la fine del ciclo politico inaugurato dal Governo Monti (2012), e terminato con la caduta del Governo Draghi (2022), si sono finalmente realizzate le condizioni per un cambio di rotta. Ma il colore politico del nuovo G**overno, il più a destra della storia repubblicana, ha inevitabilmente segnato la direzione delle riforme. Alla conferma di una politica di bilancio prudente si è infatti accompagnata una forte rivendicazione**

del primato della politica e delle sue ragioni, in chiave apertamente anti-legalitaria. Invece di affrontare le vere ragioni della "fatica di amministrare" – carenza di personale, carenza di mezzi e di fondi, legislazione schizofrenica – **si è deciso di additare il controllo di legalità, anzi la pretesa stessa di legalità dell'azione amministrativa, come causa delle inefficienze della macchina pubblica**. Emblematica, da questo punto di vista, è stata, nel 2023, la scelta di emanare un nuovo codice dei contratti pubblici, ispirato al "principio del risultato". L'affidamento del contratto e l'attuazione della commessa pubblica tornano ad essere l'obiettivo principale della stazione appaltante: un capovolgimento che qualcuno ha letto come un ritorno alla tradizione italiana. In realtà, la disciplina nazionale dei contratti pubblici, fin dall'Unità d'Italia, ha sempre posto al centro l'obiettivo di stipulare il contratto più conveniente, nel senso di meno oneroso per l'Amministrazione. Ora, invece, stipulare il contratto, realizzare l'opera, acquistare il prodotto o il servizio, sembrano configurare un obiettivo in sé: **ciò che conta è "fare", insomma, non importa "come"**, in piena sintonia con le politiche di semplificazione amministrativa.

È forse questa la chiave per comprendere le ragioni profonde della **riforma della Corte dei conti**: la convergenza tra i bisogni di un'Amministrazione stremata e la scelta di abbandonare la legalità come obiettivo imprescindibile dell'azione amministrativa. Coerentemente con queste premesse, **la legge Foti trasforma il ruolo della magistratura contabile, da *garante* del corretto utilizzo delle risorse pubbliche a *tutore* di chi amministra tali risorse**. La relazione di accompagnamento al progetto di legge esordisce menzionando la "paura della firma", che paralizzerebbe l'azione degli amministratori pubblici. La tranquillità degli amministratori, un dato psicologico, è formalmente posto al centro dell'intervento riformatore.

Per realizzare questo obiettivo, la legge Foti agisce su tre piani. In primo luogo, **riscrive le regole della responsabilità per danno all'Erario**, anticipando la prescrizione e introducendo addirittura due massimali al risarcimento. **I responsabili non potranno essere condannati a risarcire più del 30% del danno accertato** e, in ogni caso, più del doppio della loro retribuzione annuale. I politici godranno, poi, di una presunzione legale di buona fede, nei casi in cui i loro atti siano proposti o vistati dai funzionari (cioè nella quasi totalità dei casi): ai PM contabili spetterà vincere la presunzione provando la consapevolezza della loro dannosità. In secondo luogo, la riforma piega agli interessi degli amministratori due tradizionali funzioni della magistratura contabile: **il controllo preventivo di legittimità e i pareri in materia di contabilità pubblica**. Introduce infatti controlli a richiesta, da svolgersi in tempi brevi (30 giorni) e con un inedito meccanismo di silenzio-assenso. Tutti i danni eventualmente derivanti dai provvedimenti che la Corte non abbia espressamente bocciato, non potranno essere contestati ai responsabili. I pareri, poi, potranno essere chiesti anche con riferimento a "fattispecie concrete", con il fine evidente di precostituire una difesa per gli amministratori che temano future contestazioni di danno erariale. Infine, la riforma delega il Governo a modificare l'organico e l'organizzazione della Corte dei conti, dando **priorità alle funzioni consultive e di**

controllo, e quindi svuotando, parallelamente, quelle giurisdizionali. A gennaio 2026, il Governo ha annunciato la costituzione di una commissione per la scrittura dei decreti delegati, che si prevede di emanare entro la fine dell'anno.

Il filo conduttore della riforma è quindi la volontà di **limitare il più possibile le conseguenze negative sugli amministratori di eventuali errori, anche se frutto di grave negligenza**. I sostenitori della riforma hanno talvolta rispolverato argomenti in voga negli anni Novanta, quando le riforme amministrative volte ad accrescere l'efficienza e l'efficacia della macchina pubblica avevano limitato i controlli di legittimità e favorito le forme di controllo interno, secondo una visione esplicitamente aziendalista e liberista. Ma la contraddizione con quel passato è evidente: la legge Foti *aumenta* i controlli e i pareri preventivi, a tutela di politici e funzionari. **L'obiettivo non è più velocizzare l'azione amministrativa, ma mettere al riparo chi amministra dalle conseguenze delle sue azioni**. Le *cause* della "paura della firma" sono sostanzialmente ignorate: l'obiettivo è eliminare la paura *in quanto tale*.

Le conseguenze di lungo periodo della legge Foti sono difficili da prevedere. Negli ultimi trent'anni, si sono alternate fasi di smantellamento dei controlli di legalità, subito seguite da fasi di inasprimento: il pendolo delle riforme amministrative sembra seguire una inesorabile oscillazione tra due estremi insostenibili. Non si può quindi escludere che all'attuale "liberi tutti" segua un nuovo periodo "giustizialista". Ciò che appare evidente, però, è che senza il superamento definitivo delle politiche neoliberali, che vedono nella burocrazia un animale da affamare ("*to starve the beast*", nel gergo degli economisti reaganiani), la pulsione di scaricare il prezzo dell'inefficienza della macchina pubblica sugli amministratori o sui cittadini, alternativamente, continuerà a risultare irresistibile.

(*) Le opinioni espresse nell'articolo sono strettamente personali.