

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3523

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LOLLOBRIGIDA, MELONI, PRISCO, MONTARULI

Modifiche alle leggi 14 gennaio 1994, n. 20, e 5 giugno 2003, n. 131, nonché al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in materia di controlli della Corte dei conti e di disciplina della responsabilità per gli atti delle regioni e degli enti locali

Presentata il 18 marzo 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le attribuzioni della magistratura contabile in materia di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche trovano fondamento innanzitutto nell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione, secondo cui: « La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito ».

Le previsioni costituzionali sull'attività di controllo contabile, tuttavia, non forniscono indicazioni rispetto alla tipologia di

controlli e degli atti da sottoporre a controllo e non configurano, in ogni caso, un sistema chiuso (Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995).

Infatti, la funzione affidata alla Corte dei conti si inserisce in un più vasto e armonioso quadro di tutela dei principi costituzionali, essendo posta a presidio del buon andamento della amministrazione (articolo 97), del tendenziale equilibrio del bilancio (articolo 81), del coordinamento della finanza degli enti locali con quella statale (articolo 119), nonché della responsabilità dei funzionari pubblici (articolo 28).

Attraverso la verifica sugli atti e sul bilancio statale e sui bilanci degli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza

pubblica allargata, in particolare, la Corte dei conti assicura il corretto utilizzo delle risorse collettive e consente agli amministratori di controllarne la gestione, attuando così il principio democratico (articolo 1).

A tutela dei predetti interessi costituzionali è pertanto consentito al legislatore ordinario di introdurre anche forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste. Nel quadro descritto si inserisce la presente proposta di legge, che mira ad ampliare l'ambito oggettivo degli atti su cui la Corte dei conti svolge il controllo preventivo di legittimità e a potenziare la sua funzione consultiva, anche per invertire una tendenza che rischia di compromettere gli interessi costituzionali indicati. È molto frequente, infatti, che nei confronti degli amministratori locali siano avviati procedimenti per responsabilità erariale che si concludono con l'archiviazione per mancanza del nesso di causalità tra la condotta e l'asserito danno ovvero per assenza dell'elemento soggettivo. Invece di assicurare il rispetto della legalità, tuttavia, l'effetto di questa sovra-esposizione giudiziaria, specialmente nel settore della responsabilità erariale, è quello negativo di creare proprio nell'amministratore locale responsabile un atteggiamento difensivo, che, da un lato, paralizza l'amministrazione (cosiddetta « paura della firma ») e, dall'altro, rende meno attraente questo ruolo per tante persone competenti, con grave pregiudizio dell'interesse pubblico.

Per contrastare questo fenomeno e assicurare gli interessi della collettività nel quadro dei principi costituzionali di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa nonché di equilibrio della finanza pubblica, questa proposta di legge opera lungo più direttrici.

Sul piano sostanziale, in primo luogo, amplia le tipologie degli atti sottoponibili al controllo preventivo di legittimità, consentendo alle amministrazioni locali di attivare il sindacato sui loro atti e provvedimenti di rilievo finanziario; in secondo luogo, sotto lo specifico profilo della responsabilità erariale per atti sottoposti al controllo contabile, interviene sui criteri di valutazione dell'elemento soggettivo; in terzo

luogo, rafforza l'esercizio della funzione consultiva esercitata dalla Corte dei conti su richiesta degli enti territoriali ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Sul piano procedurale, la proposta di legge in esame, invece, riconosce alla persona nei cui confronti si procede per un fatto dannoso che trae origine da un atto controllato ovvero da un'azione su cui la Corte si sia espressa in sede consultiva la possibilità di rappresentare all'autorità procedente l'avvenuto svolgimento del controllo.

In particolare, l'articolo 1 modifica l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, inserendo tra gli atti oggetto del controllo preventivo di legittimità anche quelli adottati dagli enti locali che incidono sulla contabilità pubblica. Si tratta di un controllo facoltativo, che può essere attivato su richiesta dell'amministrazione locale interessata, anche prima dell'adozione di atti urgenti. In quest'ultimo caso, i termini per il parere preventivo sono ridotti. Una disciplina specifica è dettata per i casi di estrema necessità ed urgenza: il parere alla Corte dei conti può essere chiesto successivamente all'adozione dell'atto.

L'articolo 2 modifica l'articolo 1 della medesima legge n. 20 del 1994, coordinando l'ampliamento degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità con l'esimente già prevista per i fatti dannosi che traggono origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato dal giudice contabile. Si prevede, pertanto, che la gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione locale procedente. In ogni caso, la gravità della colpa nell'adozione degli atti di estrema urgenza deve essere valutata tenuto conto delle condizioni in cui l'atto è stato adottato.

L'articolo 3 modifica l'articolo 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, prevedendo che la Corte dei conti possa rendere pareri anche su questioni specifiche in

materia di contabilità pubblica, atteso che costituisce un limite generalmente frapposto all'ammissibilità dell'istanza di parere la generalità e astrattezza del quesito.

Considerato l'aumento del carico di lavoro che ne deriva, poi, l'articolo 4 autorizza l'ampliamento della dotazione organica del personale di magistratura e del personale amministrativo della Corte dei conti, prevedendo altresì che la magistratura contabile possa avvalersi dell'ausilio dei soggetti ammessi al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari previsto dall'articolo 25-*bis* delle norme di attuazione del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e dall'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Sul piano procedurale, l'articolo 5, inserendo l'articolo 69-*bis* del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al citato decreto legislativo n. 174 del 2016, prevede che, nei procedimenti relativi a

fatti dannosi che traggono origine da un atto vistato e registrato dal giudice contabile ovvero da un'azione su cui la Corte dei conti si sia espressa in via consultiva, il presunto responsabile possa rappresentare tali circostanze e produrre, se disponibile, la relativa documentazione fin dal primo contatto con l'autorità procedente e quindi anche prima dell'invito a presentarsi per deduzioni. In questo caso, il pubblico ministero dispone l'archiviazione immediata del fascicolo istruttorio per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione dell'amministrazione locale si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in sede consultiva o di controllo.

L'articolo 6, modificando l'articolo 96 del predetto codice della giustizia contabile, precisa che, per gli atti adottati in casi di estrema necessità ed urgenza, il giudice tiene conto delle condizioni di urgenza ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Atti delle regioni e degli enti locali sottoposti al controllo preventivo di legittimità)

1. Dopo il comma 2 dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono inseriti i seguenti:

« 2-*bis*. Le regioni e gli enti locali possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti atti e provvedimenti comunque denominati da cui derivano oneri per la finanza pubblica.

2-*ter*. Per gli atti e i provvedimenti di cui al comma 2-*bis* si applicano i termini di cui al comma 2. Tuttavia, in caso di urgenza, la Corte dei conti rende il parere preventivo senza ritardo e comunque entro sette giorni dalla richiesta. In caso di eccezionale gravità e urgenza, tale da non consentire dilazioni, il parere alla Corte dei conti può essere chiesto dalla regione o dall'ente locale successivamente all'adozione dell'atto o provvedimento ».

Art. 2.

(Esimente di responsabilità contabile)

1. Dopo il terzo periodo del comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è inserito il seguente: « La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine dall'adozione di un atto o provvedimento vistato e registrato dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta di una regione o di un ente locale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2-*bis*, ovvero dall'adozione di un atto o provvedimento adottato in caso di eccezionale gravità e urgenza, ai sensi dell'articolo 3, comma 2-*ter*, terzo periodo, ritenuto conforme in sede di controllo successivo ».

Art. 3.

(Funzione consultiva nei confronti delle regioni e degli enti locali)

1. Al primo periodo del comma 8 dell'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , anche con riferimento a questioni specifiche ».

Art. 4.

(Personale)

1. Al fine di garantire lo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge è autorizzato l'ampliamento della dotazione organica del personale di magistratura e del personale amministrativo della Corte dei conti. La Corte dei conti può altresì avvalersi dei soggetti ammessi al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'articolo 25-*bis* delle norme di attuazione del codice di giustizia contabile, di cui all'allegato 2 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze » per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 5.

(Archiviazione della notizia di danno erariale)

1. Dopo l'articolo 69 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 del

decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, è inserito il seguente:

« Art. 69-bis. – (*Altri casi di archiviazione*) – 1. Se il fatto dannoso per cui si procede trae origine dall'adozione di un atto o provvedimento vistato e registrato dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta di una regione o di un ente locale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il presunto responsabile ha il diritto di rappresentare all'autorità procedente che sull'atto si è svolto il controllo e di produrre la relativa documentazione, se disponibile, anche prima dell'atto di invito a dedurre, quando assiste al compimento dell'atto istruttorio nonché in ogni altro caso in cui ha conoscenza del procedimento.

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche se il fatto dannoso per cui si procede trae origine dall'adozione di un atto o provvedimento adottato in caso di eccezionale gravità e urgenza ai sensi dell'articolo 3, comma 2-ter, terzo periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ritenuto conforme dalla Corte dei conti in sede di controllo successivo svolto su richiesta di una regione o di un ente locale, nonché se il fatto dannoso trae origine da un'azione su cui la Corte medesima si sia espressa in sede consultiva su richiesta di una regione o di un ente locale.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, ove valuti che l'atto o provvedimento della regione o dell'ente locale sia stato vistato e registrato o successivamente ritenuto conforme ovvero che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, il pubblico ministero dispone l'archiviazione immediata ai sensi dell'articolo 69 ».

Art. 6.

(*Valutazione della prova nei giudizi di responsabilità erariale*)

1. Al comma 4 dell'articolo 95 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Se

il fatto dannoso trae origine dall'adozione di un atto o provvedimento adottato da una regione o da un ente locale in caso di eccezionale gravità ed urgenza ai sensi dell'articolo 3, comma 2-ter, terzo periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, tiene conto in ogni caso delle condizioni in cui l'atto o provvedimento è stato adottato ».



18PDL0178840