

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1621

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato FOTI

Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale

Presentata il 19 dicembre 2023

ONOREVOLI COLLEGHI ! – È ormai da tempo che la cosiddetta « paura della firma » affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana.

Si tratta di un problema complesso, che è stato affrontato sotto il profilo penale e che, con effetti che potranno rivelarsi ancor più positivamente dirompenti, necessita di trovare una soluzione anche sul piano della gestione delle risorse pubbliche.

Come è stato, di recente, ricordato anche nell'editoriale al fascicolo n. 3 del 2023 della Rivista della Corte dei conti, « Garantire la piena attuazione dell'articolo 97 della Costituzione significa, oggi più che mai, superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfatizzato o meno – della “firmite” (o “fuga dalla firma”). Non si può obliterare la circostanza, a più ri-

prese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese ».

Occorre quindi intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l'assoluzione determinata dall'infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a li-

vello generale, il circuito della « paura ». Ancora, nel citato editoriale si evidenzia che: « amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori ! ».

È altrettanto indispensabile tutelare la finanza pubblica dagli amministratori infedeli o incapaci e proprio mediante il riconoscimento di un nuovo ruolo della Corte dei conti sarà possibile distinguerli da quelli attenti e prudenti; inoltre, mettendo al riparo questi ultimi dalla responsabilità amministrativa, potrebbe essere più facile individuare le violazioni commesse dai primi, arrivando anche all'allontanamento dalla pubblica amministrazione per evitare ulteriori danni. È, dunque, necessario tutelare gli amministratori onesti, che non devono più temere di svolgere i propri compiti, e a tale fine si propone una sostanziale riforma della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché l'introduzione di altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale.

La presente proposta di legge è composta da quattro articoli. Di seguito si illustrano, nel dettaglio, i punti cardine della riforma.

Articolo 1 – Qualora l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e quindi sia stato vistato e registrato, non sarà più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato. La modifica della disciplina vigente di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, consiste nell'eliminazione dell'inciso « limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo », che sono sempre difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni. Mediante tale eliminazione, il superamento del controllo preventivo avrà ef-

fetto « tombale » sulle eventuali criticità dell'atto, mentre ad oggi è possibile sottoporre a giudizio anche gli amministratori che abbiano adottato atti vistati e registrati dalla stessa Corte dei conti.

In caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o di conclusione di accertamenti con adesione, accordi di mediazione, conciliazioni giudiziali e transazioni fiscali in materia tributaria, viene esclusa la responsabilità per colpa grave e resta ferma la sola responsabilità per dolo. Tale scelta è fatta per incentivare tali accordi, che hanno effetti particolarmente positivi per quanto concerne l'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari che affliggono oggi molte amministrazioni pubbliche. I dirigenti pubblici titolari del potere di sottoscrivere tali accordi sono spesso preoccupati che, nei cinque anni successivi alla formalizzazione dell'accordo medesimo, possa essere avviata un'azione di responsabilità amministrativa nella quale l'accordo raggiunto sia contestato sotto il profilo del merito, dell'opportunità e della convenienza per la pubblica amministrazione, ascrivendo così la conclusione dell'accordo stesso – pur in assenza di dolo – a un'astratta « grave sciatteria amministrativa ». A seguito della riforma proposta, l'azione di responsabilità potrà essere avviata nelle sole ipotesi di danno arrecato con dolo mediante tali accordi.

Attualmente, la responsabilità per colpa grave è esclusa fino al 30 giugno 2024 per tutti gli atti relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); nel reintrodurla, sembra opportuno almeno prevedere un limite quantitativo. A tale fine, in via generale, nelle ipotesi in cui vi sia colpa grave ed escludendo le ipotesi di illecito arricchimento, si impone al giudice di esercitare il potere di riduzione e si limita nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito la sanzione che può essere posta a carico del medesimo. Si tratta di una disposizione

che introduce un limite alla responsabilità degli amministratori che commettono illeciti con colpa grave, in quanto impone al giudice di esercitare il potere di riduzione entro una soglia massima ragionevole. Inoltre, le due annualità del trattamento economico diventerebbero il parametro per determinare il massimale della copertura assicurativa, garantendo di regola premi contenuti.

È introdotto l'obbligo di copertura assicurativa per coloro che abbiano responsabilità nella gestione di risorse pubbliche, prevedendo la facoltà per l'amministrazione di appartenenza di destinare una parte del trattamento economico accessorio spettante al dirigente o funzionario alla stipulazione di una polizza assicurativa, idonea a garantire che l'amministrazione stessa possa sempre e comunque ottenere il pieno risarcimento del danno patrimoniale ascrivibile a colpa grave del dirigente medesimo. Si garantisce in tal modo il risarcimento completo della lesione patrimoniale subita dalla pubblica amministrazione, a prescindere dalle condizioni economiche del soggetto responsabile, generalmente inadeguate a fronte di danni di rilevante entità. La necessità di prevedere una copertura assicurativa obbligatoria si fonda sul preoccupante dato statistico secondo il quale viene recuperato solo il 10 per cento del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive. Come detto, questo dipende sia dagli importi spesso esorbitanti previsti nelle sentenze di condanna, che le rendono di fatto inesigibili, sia dall'incapienza dei soggetti condannati. Le nuove disposizioni proposte sono pertanto volte alla soluzione anche di questi problemi.

Si introduce un sistema sanzionatorio in forza del quale la Corte dei conti, in relazione alla gravità della colpa, nella sentenza definitiva di condanna può comminare al dirigente o al funzionario un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione a incarichi di studio o di ricerca. Nei casi più gravi, caratterizzati da comportamento doloso, la Corte dei conti può disporre anche la destituzione

del dirigente o del funzionario. Si tratta di una previsione coerente con la *ratio* della riforma, che intende, da un lato, mettere gli amministratori in condizione di agire legittimamente e senza condizionamenti derivanti dal timore di subire processi infondati e, dall'altro lato, garantire che i soggetti condannati che abbiano dimostrato scarse capacità o disonestà siano allontanati temporaneamente o definitivamente dalla gestione delle risorse pubbliche.

Si prevede il dimezzamento dei termini per effettuare il controllo relativamente agli appalti connessi all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) e l'anticipazione del controllo stesso al momento dell'aggiudicazione, invece che alla stipulazione del contratto, per non creare situazioni di forte affidamento da parte dei contraenti. In secondo luogo, si dispone la perentorietà del termine, stabilendo che se la Corte non risponde tempestivamente o non effettua il controllo preventivo nei termini opera, comunque, l'esclusione della responsabilità per colpa grave; infine, si prevede che l'eventuale diniego di registrazione debba essere motivato.

Articolo 2 – Si introduce, per tutti gli atti di spesa non soggetti al controllo preventivo di legittimità, un'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica che attribuisce la facoltà di richiedere un parere preventivo alla Corte dei conti, in tutte le ipotesi in cui l'amministrazione si trovi di fronte a problematiche complesse e che possano avere conseguenze sul piano della responsabilità per colpa grave. Il rispetto del parere costituirebbe un'esimente rispetto a eventuali profili di responsabilità. La disposizione opera per tutte le amministrazioni (anche regionali e locali) ma solo per i provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro. Si prevede, inoltre, che il parere preventivo possa avere ad oggetto « fattispecie concrete » e non solo principi di diritto, spesso troppo astratti e non idonei a risolvere il problema dell'amministratore. Quindi, per tutti gli atti di spesa più rilevanti e non

soggetti al controllo preventivo di legittimità, l'attività consultiva produce un effetto « tranquillizzante », assicurando al dirigente o funzionario pubblico l'esclusione totale da responsabilità amministrativa qualora si conformi pienamente al parere reso. Il combinato disposto del controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), e della funzione consultiva prevista dall'articolo 2 rappresenta una salvaguardia per i dirigenti e funzionari pubblici corretti e competenti.

Articolo 3 – Si dispone una misura sanzionatoria pecuniaria finalizzata a sollecitare la conclusione dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC. Al pubblico ufficiale responsabile di tali procedimenti, in relazione ai quali si verifici, per fatto a esso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base del grado di colpevolezza, una sanzione pecuniaria compresa tra un minimo di 150 euro e un

massimo fino a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo.

Articolo 4 – Si modifica, infine, la disciplina recata dal codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, allo scopo di eliminare le conseguenze pregiudizievoli di natura economica nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a giudizio in conseguenza di atti e fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali, concluso con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità. Si dispone a tal fine che le spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense determinati con il regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, fatta salva la maggiore misura liquidata nella sentenza.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti)

1. Alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1:

1) al comma 1, terzo periodo, le parole: « limitatamente ai profili presi in considerazione » sono sostituite dalle seguenti: « ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo » e il quarto periodo è soppresso;

2) il comma 1.1. è sostituito dal seguente:

« 1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:

a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria »;

3) al comma 1-bis, primo periodo, dopo le parole: « fermo restando il potere di riduzione » sono inserite le seguenti: « e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo »;

4) dopo il comma 1-septies sono inseriti i seguenti:

« 1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di ridu-

zione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto di importo minimo pari a euro 150 e massimo non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo. La determinazione dell'entità della riduzione di cui al primo periodo in misura superiore al minimo deve essere motivata.

1-novies. Una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche è destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo. La stessa amministrazione promuove, anche tramite la società Consip Spa, la conclusione di accordi quadro con le principali imprese di assicurazione operanti a livello nazionale.

1-decies. Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca »;

5) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *4-bis.* Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave »;

b) all'articolo 3:

1) al comma 1, lettera g), le parole: « di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi » sono sostituite dalle seguenti « di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 »;

2) dopo il comma 1-*bis* sono inseriti i seguenti:

« 1-*ter*. Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale; i termini di cui al comma 2 sono dimezzati. I termini di cui al primo periodo hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere recusato soltanto con deliberazione motivata.

1-*quater*. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

1-*quinqüies*. La facoltà di cui al comma 1-*quater* è riconosciuta a ogni altro sog-

getto attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti.

1-sexies. Per gli atti e i provvedimenti di cui ai commi *1-quater* e *1-quinquies* si applicano le disposizioni di cui al comma *1-ter* ».

Art. 2.

(Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica)

1. La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materie di contabilità pubblica, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo, su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma.

2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

Art. 3.

(Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC)

1. Fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice di giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Art. 4.

(Modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. All'articolo 31 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 6-bis Le spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa, anche relative agli atti di invito a fornire deduzioni di cui all'articolo 67 del presente codice, promossi nei confronti degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza di atti e fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense determinati dal regolamento di cui al decreto del

Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, nei limiti della spesa effettivamente sostenuta e documentata, fatta salva comunque l'eventuale maggiore misura liquidata con sentenza ai sensi del comma 2. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato o, per le altre amministrazioni, altro organo di consulenza legale interno o esterno all'ente, possono concedere anticipazioni del rimborso, fatta salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità ».

PAGINA BIANCA



19PDL0069070