

**Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sulla proposta di legge A.C. 1621
"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"**

**Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e
II (Giustizia)**

Camera dei Deputati, 24 settembre 2024

Indice

Premessa	1
1. Considerazioni generali	2
1.1. La paura della firma: cause e possibili rimedi	3
1.2. Il regime della responsabilità amministrativa: limiti e caveat	6
1.2.1. Prevenire il rischio di danni ingenti all'erario	6
1.2.2. Evitare la irresponsabilità	7
1.2.3. Non snaturare la nozione di responsabilità erariale e il ruolo della Corte dei conti	7
1.2.3.1. La natura della responsabilità	7
1.2.3.2. Il ruolo della Corte dei conti	8
1.2.4. Tenere conto del regime di responsabilità dei soggetti privati	9
2. Esame della proposta normativa	10
2.1. L'esimente di responsabilità in relazione agli atti sottoposti al controllo della Corte dei conti e agli atti allegati e presupposti (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1)	11
2.2. L'esclusione della responsabilità per colpa grave nei casi di accordi, conciliazioni e transazioni fiscali (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2)	12
2.3. L'obbligatorietà dell'esercizio del potere di riduzione (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 3)	13
2.4. L'introduzione di un tetto alla responsabilità amministrativa (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4)	13
2.5. L'obbligo di copertura assicurativa (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 5)	15
2.6. La misura sanzionatoria consistente nella sospensione dalla gestione di risorse pubbliche (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4)	16
2.7. L'individuazione dei contratti pubblici sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (Articolo 1, comma 1, lettera b), numero 1)	17
2.8. I controlli preventivi sugli appalti connessi all'attuazione del PNRR/PNC (Articolo 1, comma 1, lettera b), numero 2)	18
2.9. L'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (Articolo 2)	19
2.10. Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR/PNC (Articolo 3)	22
2.11. Il rimborso delle spese legali (Articolo 4)	23

Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento ai Presidenti e ai Componenti delle Commissioni I e II della Camera dei deputati per avere deciso di audire l'Autorità con riferimento ad una proposta di legge di indubbia rilevanza, concernente tematiche che sono state oggetto, in



passato, di numerosi interventi da parte del Legislatore e che continuano ad animare il dibattito politico.

La proposta normativa in esame contiene un articolato progetto riformatore in materia di giustizia contabile, nonché alcune significative previsioni riguardanti la dibattuta nozione di colpa grave nel quadro della responsabilità per danno erariale; tema, quest'ultimo, che si lega strettamente al complesso fenomeno della c.d. **"paura della firma"**.

Proprio in quanto tesa ad individuare soluzioni alla controversa problematica della burocrazia difensiva, la proposta in argomento appare, nella *ratio* e nelle finalità, ampiamente condivisibile. È infatti evidente l'esigenza di porre rimedio all'eccessivo ricorso a condotte difensive da parte dei funzionari pubblici, le quali, oltre a costituire un elemento disincentivante per gli investitori esteri – come viene opportunamente evidenziato nella relazione illustrativa –, per giunta in una fase storica in cui, in considerazione dell'ingente afflusso di risorse e delle elevate aspettative di crescita, sarebbe invece auspicabile la massima fluidità dell'agire pubblico, si pongono anche **d'ostacolo alla piena attuazione dell'articolo 97 della nostra Costituzione**, nella misura in cui pregiudicano la garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Sebbene condotte difensive si siano sempre manifestate nell'agire amministrativo, il fenomeno appare oggi in espansione, anche in conseguenza della crescente complessità del quadro normativo, che aggrava l'incertezza applicativa e rallenta l'azione dei funzionari pubblici.

L'Autorità che ho l'onore di presiedere dedica da tempo al tema grande attenzione, ritenendo che la prospettiva della prevenzione della corruzione, intesa in senso lato anche come *maldministration*, possa offrire un utile contributo al corretto inquadramento del fenomeno nel più ampio contesto delle disfunzioni e delle inefficienze amministrative. In particolare, si ritiene che possa rivelarsi di aiuto la corretta applicazione delle regole della trasparenza che, oggi perlopiù attuate mediante strumenti digitali, oltre a rappresentare per il funzionario un rassicurante presidio di legalità, garantiscono anche fluidità ed efficienza.

La burocrazia difensiva costituisce un fenomeno estremamente complesso, che si compone di molteplici dimensioni, investendo sia aspetti organizzativi e strutturali della pubblica amministrazione sia profili giuridici delicati, come quello del rischio connesso alla responsabilità. Posto che, come in un orologio di precisione, ogni intervento su un ingranaggio si riverbera sugli altri, occorre la massima prudenza nell'individuare rimedi e soluzioni.

Pertanto, prima di procedere all'esame puntuale delle singole previsioni in cui si articola la proposta normativa, si ritiene utile premettere alcune considerazioni di carattere generale sulle cause della paura della firma e sulle possibili linee d'azione da intraprendere per limitarne l'impatto sul buon andamento della pubblica amministrazione, nonché svolgere alcune riflessioni sulle esigenze di bilanciamento di cui occorre tenere conto nel trattare la materia, con particolare riferimento al regime della responsabilità amministrativa.

1) Considerazioni generali

La genesi della paura della firma è riconducibile ad una pluralità di cause, fra le quali anche il regime della responsabilità, su cui si focalizza la proposta di legge in esame.



Il profilo della responsabilità è, dunque, certamente meritevole di intervento nell'ottica della soluzione del problema. Tuttavia, un intervento che si concentri soltanto su di esso rischia di non produrre l'effetto auspicato, ove non si tenga conto anche degli ulteriori, numerosi, fattori che concorrono a determinare il fenomeno.

1.1) La paura della firma: cause e possibili rimedi

La riconducibilità del fenomeno della burocrazia difensiva ad una pluralità di con-cause si desume sia laddove si guardi alla percezione soggettiva degli interessati (rilevante in quanto ci si interessa, appunto, ad un atteggiamento o sentimento personale, quale la "paura della firma"), sia laddove si osservi il fenomeno nella sua oggettività.

Sul piano soggettivo, è utile richiamare un ampio studio, in massima parte ancora attuale, curato da Forum PA e pubblicato nel maggio 2017 (*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*), che smentisce l'assioma che il timore delle responsabilità previste dall'ordinamento, e dunque soprattutto di quella contabile, siano la principale causa della "paura della firma". In tale indagine, nell'ambito della quale sono stati sentiti ben 1.700 dirigenti, funzionari, amministratori *over 45* di tutti i Comparti, uomini, donne e pensionati, è emerso che la burocrazia difensiva trae origine, in primo luogo, dalla mancanza di una rotta certa da parte dei nocchieri, in quanto il Legislatore e i vertici gestionali non sempre indicano ai dirigenti e ai funzionari la logica della navigazione. A tale prioritario elemento di destabilizzazione, seguono l'eccessiva produzione normativa, i mutamenti e la sovrapposizione di norme, la frammentazione delle responsabilità nelle strutture amministrative, la frequente difficoltà, per i dipendenti pubblici, a comprendere i processi di riforma e il senso strategico del proprio lavoro. Concorrono al fenomeno, inoltre, l'inadeguata formazione e la demotivazione (scarso riconoscimento sociale del proprio lavoro). Solo in posizione finale, nella gerarchia delle preoccupazioni destabilizzanti e intimoriti, si colloca la Corte dei conti con i suoi giudizi e l'inasprimento dei controlli.

Gli elementi sopra evidenziati emergono anche sul piano oggettivo, in relazione al quale si evince ancora più chiaramente come la patologia della "burocrazia difensiva" trovi origine in una serie di con-cause che esulano dal timore del giudice contabile e che sono riconducibili essenzialmente a due fattori, i quali concorrono nel rallentare l'azione della pubblica amministrazione.

Il primo di questi è rappresentato dalla **mancanza di tipicità e determinatezza di alcune delle norme che disciplinano l'agire amministrativo**, gli obblighi e le responsabilità dei funzionari pubblici, le quali dovrebbero, invece, definire con precisione i poteri e i comportamenti giuridici a cui gli stessi sono tenuti, circoscrivendo i confini entro cui può essere esercitata la discrezionalità amministrativa.

Il secondo fattore riguarda, invece, **profili di carattere strutturale dell'apparato amministrativo**, come la ben nota **carenza di mezzi e di capacità amministrativa** degli enti pubblici, i quali si trovano spesso, soprattutto se di piccole dimensioni, a dover gestire procedure complesse in condizioni di mancanza di risorse e di competenze specialistiche.

In merito al primo profilo, occorre senza dubbio assicurare una **maggiore chiarezza degli enunciati normativi**, migliorando, in particolare, la formulazione delle **disposizioni di fonti secondarie regolatorie che disciplinano l'agire amministrativo**, operando i necessari raccordi tra le diverse previsioni ed evitando la sovrapposizione e la stratificazione normativa.



Per quanto attiene, invece, alle carenze strutturali della pubblica amministrazione, sarebbe necessario un intervento mirato ad un complessivo **potenziamento della capacità amministrativa**, che consenta ai funzionari pubblici di agire nel massimo dell'efficienza e della consapevolezza, investendo in maniera convinta sulla formazione e sulla professionalizzazione del personale.

Un modello di organizzazione in questo senso può essere individuato nell'ambito della contrattualistica pubblica, settore certamente di grande rilievo con riferimento alla burocrazia difensiva. Ci si riferisce al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici¹, che risponde proprio all'esigenza di arginare l'eccessiva frammentazione, nonché i *deficit* organizzativi e di professionalità che paralizzano o rallentano l'apparato amministrativo, individuando una soluzione efficace nella centralizzazione delle strutture preposte alla spesa nei diversi settori, al fine di assicurarne l'adeguatezza, la capacità e la competenza.

Tale modello potrebbe essere esteso anche ad altri ambiti dell'attività amministrativa, ugualmente esposti a profili di rischio che, sovente, comportano atteggiamenti difensivi da parte dei pubblici funzionari; si considerino, per esempio, il settore dei concorsi pubblici o quello dell'erogazione di sussidi e contributi.

Il sistema di qualificazione, inoltre, prevedendo la possibilità, per gli enti meno strutturati, di avvalersi di stazioni appaltanti o centrali di committenza qualificate per il soddisfacimento dei propri fabbisogni acquisitivi, va anche nella direzione di incentivare la creazione di una sorta di **rete delle competenze** sul territorio, a supporto delle realtà amministrative più fragili. Alle carenze strutturali, infatti, può porsi rimedio non solo mediante l'assegnazione di nuove risorse, ma anche attraverso un'organizzazione efficiente delle risorse esistenti. Posto che il problema della carenza dei mezzi non potrà, evidentemente, essere risolto attribuendo a tutti gli enti le risorse occorrenti per poter operare in autonomia secondo adeguati *standard* di qualità dell'azione amministrativa, il mettere in rete professionalità e competenze consente di individuare una efficace soluzione alternativa, creando un prezioso patrimonio di conoscenze e capacità di cui ogni soggetto pubblico possa avvalersi per il soddisfacimento delle proprie esigenze.

Un supporto alla capacità amministrativa degli enti potrebbe venire, inoltre, da forme collaborative sul modello della **vigilanza collaborativa** di ANAC. Tale istituto, già previsto dall'articolo 213, co. 3, lettera *h*) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50², allo scopo di fornire un ausilio ai funzionari operanti nel settore del *procurement* pubblico, è stato ampliato e potenziato nell'attuale disciplina prevista all'articolo 222, comma 3, lettera *h*) del nuovo Codice dei contratti, che ne ha esteso l'applicazione, oltre che alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di aggiudicazione, anche alla fase dell'esecuzione, spesso interessata da criticità rilevanti, riferite, a titolo esemplificativo, a varianti contrattuali o a istanze di revisione dei prezzi.

Lo stesso modello della vigilanza collaborativa è stato esteso dall'Autorità anche all'ambito della prevenzione della corruzione, in modo da garantire ai funzionari interessati un ausilio non più solo

¹ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"; sul tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, articoli 62 e 63 e allegato II.4.

² Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".



teorico e interpretativo, ma anche concreto e operativo nella gestione delle problematiche connesse all'applicazione della normativa in materia nelle diverse fattispecie.

Alla medesima finalità rispondono anche altri **strumenti di supporto diffuso** resi disponibili da ANAC, come la predisposizione di *check-list* di autocontrollo, il rilascio di pareri e, con particolare riguardo al settore dei contratti pubblici, l'elaborazione di atti-tipo e l'individuazione dei prezzi di riferimento. Simili misure sono evidentemente concepite con la finalità, oltre che di assicurare il rispetto della legalità nell'attività amministrativa, anche di supportare le amministrazioni, gli enti e i singoli funzionari, condividendo modelli virtuosi e buone pratiche che possano costituire validi parametri di riferimento nel loro agire quotidiano.

Appare, in ogni caso, evidente che l'ampiezza del fenomeno della burocrazia difensiva e l'eterogeneità delle sue cause impongono di adottare un **approccio olistico**, che consenta di individuare risposte articolate e soluzioni plurime, tenendo conto non tanto dell'atteggiamento del singolo funzionario quanto, piuttosto, della complessità dell'amministrazione e dell'apparato amministrativo.

Occorre, dunque, superare l'approccio finora seguito, che ha consentito di individuare risposte – quali l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la modifica della valenza extrapenale della sentenza di patteggiamento, la stessa creazione dello scudo erariale – esclusivamente intese ad agire "a valle", ovvero sulle conseguenze in punto di responsabilità del dipendente, invece di intervenire "a monte", ovvero sulle cause delle condotte difensive.

In tale prospettiva, nell'ottica del potenziamento della capacità amministrativa degli enti pubblici, risulta cruciale, oltre all'arricchimento delle competenze, l'investimento nella **digitalizzazione**. Gli strumenti digitali, infatti, non solo costituiscono un fondamentale veicolo di semplificazione e una garanzia di trasparenza, ma assicurano anche la controllabilità delle procedure, rendono possibili le verifiche in tempi rapidi e consentono di mutuare da altri enti buone prassi e modelli virtuosi, offrendo, in tal modo, un contributo significativo al contrasto della burocrazia difensiva.

Più in generale, si rende necessario agire sul **duplice piano dell'organizzazione e dei comportamenti**, intervenendo, quindi, sia sulla remunerazione e sui premi, sia sulle sanzioni e sulle responsabilità. Infatti l'attuale modello organizzativo della pubblica amministrazione, improntato ad un sostanziale ugualitarismo, sembra inadeguato a premiare adeguatamente l'impegno e le responsabilità, ingenerando nel personale dipendente una generale sensazione di iniquità, che alimenta malumori e frustrazioni. Il funzionario pubblico, sapendo di non poter conseguire avanzamenti oltre una certa soglia, anche a causa della presenza di stringenti limiti retributivi, constatando altresì che i premi prescindono spesso dal merito e che l'inattività raramente è sanzionata, non riceve alcun incentivo ad un maggiore impegno nel proprio lavoro.

Occorre, quindi, promuovere nel settore pubblico modelli improntati ad una **meritocrazia effettiva**. Non solo il reclutamento del personale deve essere più meritocratico e indipendente, ma sul criterio del merito devono fondarsi anche l'attribuzione delle qualifiche dirigenziali e l'assegnazione degli incentivi economici, evitando l'erogazione "a pioggia" di premi e indennità di risultato, in modo da stimolare efficienza e tempestività gestionale.



1.2) Il regime della responsabilità amministrativa: limiti e caveat

Il tema della responsabilità amministrativa è, esso stesso, complesso e delicato, per cui un eventuale intervento in materia richiede puntualità e capacità di bilanciamento tra contrapposte esigenze, onde prevenire il rischio di scoordinare il sistema. In relazione ad un profilo così sensibile, è quanto mai necessario che il pendolo del Legislatore individui il corretto punto di equilibrio.

Innanzitutto, nel trattare il tema della responsabilità, occorre bilanciare il **costo dell'inazione** – che, naturalmente, esiste ed è rilevante (si pensi alla perdita di fondi europei o ai costi prodotti dalla medicina difensiva) – con il **costo che deriva dalla irresponsabilità**. Risulta infatti di assoluta evidenza che, se si attenua troppo la responsabilità dei funzionari pubblici, i costi per la collettività salgono enormemente.

Occorre evitare, pertanto, che un eventuale intervento legislativo volto a contrastare la burocrazia difensiva, per effetto di un'eccessiva limitazione della responsabilità amministrativa, venga di fatto a configurare una sorta di "scudo erariale", creando un *vulnus* alla sana gestione delle risorse pubbliche. Ove, infatti, si limitasse eccessivamente la colpa grave nell'ambito della responsabilità, si rischierebbe la perdita di ingenti risorse pubbliche, ed è evidente che la soluzione alla paura della firma non può consistere in un abbassamento delle garanzie per l'erario.

Alla luce di questa esigenza e di ulteriori possibili criticità ad essa connesse, è essenziale improntare qualsiasi intervento legislativo al rispetto di specifici limiti e principi, dei quali alcuni fissati dalla Corte costituzionale, altri derivanti da giurisprudenza consolidata; limiti che rappresentano altrettanti *caveat* di cui tenere conto al fine di preservare il necessario equilibrio dell'ordinamento.

1.2.1) Prevenire il rischio di danni ingenti all'erario

Il primo limite cui soggiace ogni intervento in materia è di carattere economico-matematico e attiene alla necessità che, nell'operare il bilanciamento tra le diverse esigenze, non si pervenga ad una eccessiva riduzione della responsabilità, perché, in tal caso, i costi economici sarebbero elevatissimi per la collettività.

Emblematico appare, al riguardo, il caso da cui origina la recente pronuncia della Corte costituzionale n. 132 del luglio 2024, con la quale è stata sostanzialmente dichiarata l'incostituzionalità dello scudo erariale *sine die*: una vicenda concernente l'ammanto di oltre due milioni di euro nelle casse della Legione Campania dell'Arma dei Carabinieri, la quale, in conseguenza dello scudo, produrrà la irresponsabilità per colpa grave della maggior parte degli incolpati nel relativo giudizio di conto.

La citata sentenza, redatta in modo tanto incisivo da spingersi fino ad indicare al Legislatore possibili soluzioni, pone alcuni vincoli che è opportuno evidenziare, proprio nell'ottica di evitare che singoli istituti introdotti con l'intendimento di alleviare la paura della firma vengano a compromettere, di fatto, la tutela delle risorse pubbliche.

La vicenda sopra richiamata fornisce la dimensione delle conseguenze cui possono condurre, in termini di danno all'erario, riforme che introducano "scudi" o, comunque, eccessive limitazioni della responsabilità nelle ipotesi di colpa grave senza gli opportuni bilanciamenti. Occorre, pertanto,



provare a differenziare le situazioni e a graduare le responsabilità, in attuazione di quel principio di ragionevolezza che è costantemente invocato dalla giurisprudenza costituzionale.

1.2.2) Evitare la irresponsabilità

In secondo luogo, occorre evitare che la somma dei diversi istituti eventualmente introdotti al fine di circoscrivere in modo parziale o temporaneo la responsabilità del funzionario pubblico, conduca poi di fatto, sostanzialmente, ad una esenzione totale e generalizzata dalla responsabilità.

Nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, pur ammettendosi che, per fattispecie o per periodi e condizioni particolari (per esempio, a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19 o in relazione agli appalti connessi al PNRR), si contempra la sola responsabilità amministrativa per dolo, si esclude tuttavia che il Legislatore possa prevedere a regime la cancellazione della colpa grave quale elemento psicologico della responsabilità amministrativa, posto che, in tal caso, il rischio sarebbe addossato in modo prevalente alla collettività, i comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita.

Dunque, ove la somma dei diversi istituti e strumenti introdotti portasse all'esenzione totale dalla responsabilità, si contravverrebbe al divieto di "irresponsabilità" sancito dalla citata sentenza della Consulta e si darebbe luogo, quindi, alla violazione di un principio di rango costituzionale.

1.2.3) Non snaturare la nozione di responsabilità erariale e il ruolo della Corte dei conti

Il terzo limite di cui tenere conto attiene all'esigenza di non snaturare, rispetto al vigente assetto ordinamentale, la nozione di responsabilità erariale ed il connesso ruolo della Corte dei conti.

1.2.3.1) La natura della responsabilità

Per quanto concerne il primo punto, la responsabilità erariale è pacificamente ritenuta una **responsabilità di natura risarcitoria**, una variante della responsabilità civile, dalla quale si distacca per alcune caratteristiche peculiari. Nell'ambito di essa, infatti, la responsabilità erariale consegue a qualsiasi danno suscettibile di valutazione economica e non è, quindi, fondata su condotte (attive o omissive) tipizzabili attraverso specifiche fattispecie di illecito; la sua finalità precipua, inoltre, è la reintegrazione del patrimonio pubblico.

La concorrente funzione sanzionatoria, che secondo la dottrina si aggiunge (ma non si sostituisce) a quella risarcitoria, discende proprio da tali differenze di disciplina: dalla possibilità, contemplata in astratto dalle stesse norme, di lasciare definitivamente a carico dell'Amministrazione e dei cittadini una parte del danno subito. Nella consapevolezza che il dipendente pubblico è spesso chiamato a compiere scelte le cui conseguenze economiche superano ampiamente il valore della propria retribuzione, la responsabilità amministrativa ha, infatti, conseguenze più favorevoli per il danneggiante rispetto alla responsabilità civile.

Se quest'ultima si pone l'obiettivo di ricondurre integralmente le conseguenze economiche del danno a chi lo ha causato, la responsabilità erariale pone in primo piano, invece, **la prevenzione e la**



deterrenza di condotte negligenti, anche a scapito del risarcimento integrale. Salve le ipotesi di dolo e di illecito arricchimento, la responsabilità è infatti parziaria e non solidale: ciascun condannato risponde, quindi, della sola parte di danno che dipende dalla propria condotta. Il debito risarcitorio non è trasmissibile agli eredi e la responsabilità sussiste solo per i danni cagionati con dolo o colpa grave.

Ebbene, nell'intervenire normativamente sul regime della responsabilità, si impone l'esigenza di non snaturare tali caratteri costitutivi della responsabilità erariale, a partire proprio dalla sua funzione deterrente, che verrebbe meno se, per effetto della somma dei diversi istituti introdotti, si pervenisse alla totale irresponsabilità, creando un evidente *vulnus* all'interno dell'ordinamento.

Più nello specifico, se il carattere della responsabilità erariale venisse alterato fino al punto di perdere del tutto la componente risarcitoria, detta responsabilità assumerebbe natura esclusivamente sanzionatoria e verrebbe ad annullarsi, dunque, la differenza tra la generale responsabilità per danno all'erario (risarcitoria) e le diverse ipotesi di responsabilità sanzionatoria, nelle quali la Corte dei conti sanziona, con una pena pecuniaria, le condotte illecite degli amministratori, prescindendo dalle loro conseguenze dannose.

Inoltre – e questo rappresenta il profilo più critico – si porrebbe il rischio di **violazione del principio del *ne bis in idem***, in forza del quale nessuno può essere giudicato e sanzionato più di una volta per il medesimo fatto. E ciò, a sua volta, rischierebbe di privare della copertura penale condotte particolarmente gravi. Infatti, atteso che secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo le sanzioni molto afflittive, ancorché di natura formalmente amministrativa, sono da ritenersi sostanzialmente equivalenti a quelle penali, potrebbe accadere che un imputato, già condannato dalla Corte dei conti ad una sanzione molto onerosa – e, quindi, di natura sostanzialmente penale – invochi il principio del *ne bis in idem* per sottrarsi ad un ulteriore giudizio in sede propriamente penale. La conseguenza ultima, allora, sarebbe quella del venir meno della copertura penale per ipotesi criminose particolarmente rilevanti, in quanto già condannate dal giudice contabile. Dunque, in altri termini, in forza del principio del *ne bis in idem*, un'eventuale condanna da parte della Corte dei conti **comporterebbe l'impossibilità di sanzionare penalmente**.

Al fine di evitare simili esiti, occorre assicurare che la natura tipica della responsabilità erariale conservi anche un elemento risarcitorio.

1.2.3.2) Il ruolo della Corte dei conti

In secondo luogo, occorre fare in modo che non risulti snaturato il ruolo della Corte dei conti, la quale deve mantenere la propria **funzione magistratuale di terzietà** e non può divenire, di fatto, un organo dell'amministrazione.

In linea di principio, l'aumento dei controlli preventivi con finalità di supporto alle amministrazioni appare sostanzialmente condivisibile. Disporre di un vaglio preventivo può, infatti, rivelarsi di grande utilità per amministrazioni carenti di mezzi e risorse professionali adeguate, contribuendo, in molti casi, a prevenire criticità successive. La stessa ANAC predilige da tempo un approccio teso al supporto preventivo piuttosto che alla sanzione successiva, non solo nell'ambito della vigilanza collaborativa, ma ormai anche nella vigilanza ordinaria, che si è evoluta in un'ottica preventiva e correttiva, con la finalità di fornire puntuali indicazioni per evitare il ripetersi in futuro delle criticità riscontrate.



Ciò premesso, nell'ampliare la funzione di controllo preventivo da parte della Corte dei conti, occorre tuttavia prestare attenzione a non oltrepassare la soglia oltre la quale la Corte si ingerirebbe nelle attività delle amministrazioni, divenendo essa stessa organo di amministrazione attiva e perdendo, in tal modo, la propria terzietà. Verrebbero allora ad instaurarsi forme di **co-gestione** che snaturerebbero la funzione del controllo e violerebbero la riserva di amministrazione garantita dall'articolo 97 della Costituzione.

Già in passato è stato denunciato il rischio che un eccessivo ampliamento della funzione di controllo preventivo della Corte dei conti determinasse ingerenze indebite del giudice contabile nell'agire amministrativo, e proprio per curare le possibili conseguenze patologiche connesse ad un vaglio troppo esteso della Corte sono state attuate riforme che hanno circoscritto (forse anche in modo eccessivo) l'ambito di applicazione del controllo. In particolare, la riforma del 1994³ ha introdotto una elencazione tassativa delle categorie di atti assoggettati al controllo preventivo, consentendo anche alla Corte, in tal modo, un esame più approfondito dei provvedimenti maggiormente significativi e assicurando così, complessivamente, una miglior tutela delle finanze pubbliche.

Un'eventuale riespansione del vaglio preventivo comporterebbe, pertanto, il rischio di un regresso rispetto all'assetto normativo vigente e di una compressione delle diverse attività di controllo che attualmente la Corte svolge in modo proficuo; si pensi, ad esempio, ai controlli sulla gestione, di carattere collaborativo, che attengono al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e ai quali sono riconducibili anche i controlli sugli atti connessi al PNRR⁴.

È in ogni caso evidente che, ove si attribuiscono alla Corte nuove funzioni e nuovi compiti, questi, per poter essere concretamente svolti, devono essere accompagnati e supportati da mezzi adeguati.

1.2.4) Tenere conto del regime di responsabilità dei soggetti privati

Infine, un ultimo *caveat* di cui tenere conto riguarda la posizione dei soggetti privati.

La giurisdizione della Corte dei conti si estende, per ormai decennale giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Cassazione, anche ai privati – persone fisiche e giuridiche – beneficiari di contributi e sussidi che la legge destina a specifiche finalità. Alla luce di questo, un intervento del Legislatore

³ Legge 14 gennaio 1994, n. 20, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".

⁴ I controlli della Corte dei conti rappresentano un complesso e articolato insieme di attribuzioni, che possono oggi essere approssimativamente raggruppate in tre categorie principali. La prima categoria è costituita dai tradizionali controlli di legittimità, preventivi e successivi, sugli atti, che riguardano le sole amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche. Ai controlli di legittimità sugli atti si sono affiancati, nell'ultimo trentennio, i controlli sulla gestione, di carattere collaborativo, che attengono al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e corrispondono a quelli più diffusi a livello internazionale. Al novero dei controlli sulla gestione sono riconducibili, ad esempio, quelli sugli atti connessi al PNRR. La riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"), infine, ha introdotto l'ultima categoria di controlli, quelli di legittimità-regolarità sui bilanci pubblici, che coinvolge le Regioni, gli enti locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale. Nel tempo, il baricentro delle attività di controllo si è quindi progressivamente spostato dai controlli di legittimità sugli atti ai controlli collaborativi sulla gestione, nonché ai controlli sui bilanci, che oggi costituiscono la maggior parte delle attività svolta dalle Sezioni regionali.



dovrebbe tenere conto anche delle specificità di tali soggetti e della loro posizione particolare e differenziata rispetto a quella dei funzionari pubblici.

In ogni caso, laddove vengano dedicate disposizioni specifiche ai funzionari e dirigenti pubblici, si dovrà evitare che le stesse finiscano per avere un involontario effetto abrogativo nei confronti dei soggetti privati pure interessati dalla responsabilità erariale. Ciò, anche utilizzando tecniche di *drafting* che consentano di differenziare la posizione dei soggetti privati sottoposti alla giurisdizione del giudice contabile da quella dei dipendenti pubblici. Si suggerisce, a titolo esemplificativo, il ricorso a formulazioni del tipo "*fermo restando...*", "*fatto salvo...*", in modo da non estendere indebitamente ai privati norme concepite esclusivamente con riferimento a dirigenti e funzionari pubblici.

Ove tale differenziazione non avvenisse – come si evidenzierà più puntualmente in seguito –, si rischierebbe di produrre enunciazioni problematiche sul piano sistematico o, addirittura, incompatibili con principi costituzionali.

2) Esame della proposta normativa

I limiti sopra descritti costituiscono, come si è detto, altrettanti *caveat* relativi al regime della responsabilità – trasversali a tutti i diversi elementi di cui si compone la proposta di legge in esame – dei quali occorrerà necessariamente tenere conto nell'esame della proposta normativa, così come nell'ambito di ogni ulteriore intervento in materia.

La proposta appare ricca e articolata, in quanto introduce una pluralità di strumenti e istituti giuridici, in linea anche con le indicazioni desumibili dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024.

In via generale, tuttavia, si evidenzia che, in considerazione della natura e della complessità della materia, che pone anche esigenze di riordino normativo, oltre che di ragionevolezza e di ponderata differenziazione dei casi, sarebbe stato forse più opportuno procedere attraverso una **legge delega**, come si è fatto per la riforma della giustizia contabile. In alternativa, qualora tale opzione apparisse non praticabile in questa fase, il Legislatore potrebbe, comunque, valutare l'opportunità di delegare il Governo a intervenire successivamente sulla materia per quanto risulti necessario dopo una prima sperimentazione delle disposizioni che si intendono approvare, al fine di introdurre i necessari elementi integrativi o correttivi che l'esperienza della concreta applicazione normativa abbia fatto emergere e, in ogni caso, secondo criteri direttivi coerenti con il testo in esame.

Ciò premesso, nel seguito si procederà, in pieno spirito collaborativo, a segnalare alcune possibili criticità connesse a talune previsioni, soprattutto per quanto attiene ad esigenze di tutela dell'interesse pubblico o di principi costituzionalmente garantiti, con l'intendimento di indicare margini di intervento sia per un migliore raccordo delle norme proposte con l'ordinamento vigente, sia per il superamento di eventuali difficoltà applicative.



2.1) L'esimente di responsabilità in relazione agli atti sottoposti al controllo della Corte dei conti e agli atti allegati e presupposti (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1)

Il testo in esame, all'art. 1, co. 1, lett. a), numero 1), intervenendo in modifica dell'art. 1, co. 1, terzo periodo, della legge n. 20/1994⁵, esclude in ogni caso la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo. Dunque, mentre l'attuale formulazione della norma esclude la rilevanza della colpa grave ai fini della responsabilità per danno erariale, qualora un atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità del magistrato contabile (e quindi sia stato vistato e registrato), **limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo**, diversamente la formulazione proposta **esclude, in via generale, la gravità della colpa** in relazione a **tale atto**, così come in relazione a qualsiasi ulteriore atto o documento sia stato sottoposto alla Corte nell'ambito di detta attività di controllo. L'esclusione della colpa grave in via generale nelle ipotesi sopra enunciate trova giustificazione, secondo i proponenti, nella circostanza che non sempre è facile individuare i profili che sono stati presi in considerazione dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni.

La prospettata formulazione introduce un'**esimente estremamente ampia**, che, forse, sarebbe opportuno circoscrivere maggiormente per non incorrere in alcune possibili criticità.

Innanzitutto, verrebbero ad essere modificati i compiti e la funzione del magistrato contabile, il quale non potrebbe più limitarsi a valutare i soli profili di legittimità dell'atto amministrativo, ma dovrebbe **esaminare l'atto intero, nonché gli atti allegati e presupposti**, al fine di evitare il prodursi di danni erariali esenti da responsabilità in relazione ad aspetti dell'atto non strettamente connessi ai profili oggetto del controllo di legittimità.

Un controllo così ampio e penetrante, tuttavia, da un lato, potrebbe configurare forme di sostanziale **co-gestione** che, per le motivazioni sopra esposte, finirebbero per snaturare la Corte stessa rispetto alla sua originaria funzione di terzietà e, dall'altro, comporterebbe, per gli uffici della Corte medesima, un aggravio dei carichi di lavoro insostenibile ove non si prevedano contestualmente – come si dirà meglio a breve – misure di potenziamento dell'organico.

In secondo luogo, lo stesso magistrato contabile, dovendo svolgere un esame più ampio dell'atto, si troverebbe a dover chiedere più spesso integrazioni documentali alle amministrazioni o a formulare più frequentemente rilievi, con il conseguente rischio di un **appesantimento delle attività di controllo** e di un allungamento dei tempi.

L'opzione scelta, dunque, non sembra essere la soluzione migliore per conseguire il pur condivisibile obiettivo di una attenuazione della rilevanza della colpa grave in relazione ad atti già vistati e registrati dalla Corte dei conti.

Si suggerisce piuttosto, come opzione alternativa, di intervenire sul disposto dell'art. 1, co. 1, della legge n. 20/1994 mediante una **più rigorosa tipizzazione della colpa grave**.

⁵ Legge 14 gennaio 1994, n. 20, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".



Un esempio in tal senso può essere rappresentato dalla formulazione di cui all'art. 2, co. 3, del vigente Codice dei contratti pubblici, ove, con riferimento al principio di fiducia, si dispone che *"Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa **costituisce colpa grave** la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. **Non costituisce colpa grave** la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti"*.

Sul punto, giova anche richiamare la citata sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, ove, nell'evidenziare la "fatica dell'amministrare" connessa al difficile esercizio della discrezionalità amministrativa, si rileva, tra l'altro, come la burocrazia difensiva risulti *"alimentata anche dall'incertezza provocata da una **disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione"***.

2.2) L'esclusione della responsabilità per colpa grave nei casi di accordi, conciliazioni e transazioni fiscali (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2)

La proposta normativa in esame, all'art. 1, co. 1, lett. a), numero 2), mediante una riscrittura del comma 1.1 dell'articolo 1 della legge n. 20/1994, prevede **l'esclusione della responsabilità per colpa grave** (ferma restando la responsabilità per dolo) in caso di conclusione, da parte di funzionari pubblici, di **accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale**, o di conclusione di **procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria**.

Anche tale previsione suscita qualche perplessità per l'eccessiva genericità dell'esclusione della responsabilità per colpa grave. Questa, infatti, potrebbe comportare l'irresponsabilità in ipotesi particolarmente gravi, come la manifesta irragionevolezza e illogicità o la contraddittorietà.

Pur comprendendosi la *ratio* sottesa alla proposta, volta ad incentivare accordi che hanno effetti particolarmente positivi per quanto concerne l'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari, si rileva, tuttavia, che sarebbe preferibile optare per formule analoghe a quella attualmente prevista dall'art. 1 co. 1.1 della legge n. 20/1994, secondo la quale, in relazione a detti accordi o procedure di conciliazione, la colpa grave viene in rilievo nelle sole ipotesi di *"negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti"*. Rimarrebbe, così, una soglia di responsabilità estrema del funzionario, la quale consentirebbe sia di presidiare la natura della responsabilità stessa, sia di favorire la fluidità dell'agire ordinario.

Anche in questo caso, dunque, appare auspicabile assicurare una **maggiore tipizzazione della colpa grave** anziché escluderne la rilevanza in via generalizzata.



2.3) L'obbligatorietà dell'esercizio del potere di riduzione (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 3)

Al giudice contabile è riconosciuto il potere, che non ha eguali nelle altre giurisdizioni, di **ridurre discrezionalmente l'importo della condanna risarcitoria**, senza alcun limite minimo: in ciò consiste il cosiddetto potere riduttivo dell'addebito.

Ciò attribuisce al giudizio sulla domanda risarcitoria una struttura più articolata di quella tipica del processo civile (o penale, nel caso in cui l'azione risarcitoria sia esercitata nell'ambito di quest'ultimo). Una volta quantificato il danno subito dall'Amministrazione, il giudice individua in primo luogo il danno risarcibile, tenendo conto degli eventuali benefici derivanti dalla condotta dannosa per l'Amministrazione e la collettività (una forma estesa di *compensatio lucri cum damno*). Determina, quindi, il danno imputabile al singolo convenuto (principio di parziarietà). Infine, nell'esercizio del potere riduttivo, decide la quota di danno addebitabile, tenendo conto delle circostanze oggettive e soggettive della condotta e delle sue conseguenze (con qualche analogia rispetto alla determinazione della pena ai sensi dell'art. 133 c.p.). In sostanza, l'importo massimo della condanna è pari al danno imputabile al singolo convenuto, ma questo è riducibile senza limiti, fino a zero.

L'art. 1, co. 1, lett. a), numero 3) della proposta normativa in esame, intervenendo in modifica dell'art. 1, co. 1-*bis*, primo periodo, della legge n. 20/1994, **rende obbligatorio l'esercizio di detto potere di riduzione** da parte della Corte dei conti, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento.

Il potere riduttivo del giudice contabile costituisce un elemento rilevante, che opportunamente la proposta di legge in esame intende valorizzare, nell'ottica di mitigare gli effetti della responsabilità amministrativa sul dipendente pubblico. Sarebbe addirittura auspicabile un potenziamento ancora più deciso di tale istituto, eventualmente attraverso la definizione di una più articolata disciplina.

Come si dirà meglio a breve, potrebbe altresì essere ragionevole **elevare il limite minimo di 150 euro**, che appare davvero troppo irrisorio per poter effettivamente assicurare una funzione deterrente.

È comunque significativo che l'istituto del potere riduttivo, a differenza dell'ulteriore istituto del tetto al risarcimento, che verrà di seguito esaminato, presenti il vantaggio di lasciare alla Corte la valutazione discrezionale del singolo caso, consentendo, così, di differenziare ipotesi che appaiono realmente diverse nell'esperienza quotidiana.

2.4) L'introduzione di un tetto alla responsabilità amministrativa (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4)

Il testo in esame, all'art. 1, co. 1, lett. a), numero 4), mediante apposita integrazione dell'articolo 1 della legge n. 20/1994, prevede che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti eserciti il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto **entro la misura minima di 150 euro e la misura massima di due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo a lui spettante**. È altresì previsto l'obbligo di motivazione in caso di determinazione dell'entità della riduzione in misura superiore al minimo.



Al riguardo, si osserva che **appare sostanzialmente condivisibile** l'idea di introdurre un tetto al risarcimento ancorando lo stesso ad un **criterio di ragionevolezza**, così come si condivide la scelta di parametrare il limite massimo della risarcibilità alla **retribuzione del funzionario pubblico**, per evitare richieste irrealistiche – tenuto conto della retribuzione del dipendente – e destinate, quindi, a rimanere totalmente prive di effetti.

Come si è anticipato, si suggerisce piuttosto di intervenire sul testo in esame elevando il limite minimo, posto che la soglia prospettata di 150 euro appare troppo irrisoria per realizzare davvero la funzione deterrente propria della responsabilità erariale. Il limite minimo del risarcimento dovrebbe essere almeno decuplicato per conservare un senso, atteso che sarebbe oggettivamente difficile giustificare l'attivazione della Corte dei conti, con i connessi oneri amministrativi, con la sola finalità di recuperare una somma di 150 euro.

In via generale, comunque, si ritiene giusto e ragionevole introdurre un tetto all'entità del risarcimento nell'ambito della responsabilità amministrativa, tipizzando ove necessario e prestando attenzione ai *caveat* sopra evidenziati. Proprio alla luce di questi ultimi, si suggerisce di valutare con attenzione, nell'ambito della prospettata disposizione, alcuni profili che appaiono potenzialmente critici.

Innanzitutto, occorre prudenza nel considerare il rischio di una possibile violazione del principio costituzionale di cui alla citata sentenza n. 132/2024, che sostanzialmente **vieta la "irresponsabilità"** escludendo l'esenzione totale e generalizzata dalla responsabilità amministrativa nelle ipotesi di colpa grave.

Un secondo profilo di rischio cui il Legislatore dovrebbe prestare particolare attenzione è quello, descritto nei precedenti paragrafi, di uno **snaturamento della responsabilità per danno all'erario**, con il venir meno della componente risarcitoria nell'ambito della nozione di responsabilità amministrativa e con il permanere della sola natura sanzionatoria. Ciò, come si è detto, in forza del divieto di *ne bis idem*, comporterebbe il rischio di non poter più perseguire la medesima condotta in sede penale, con la conseguenza che risulterebbe applicabile la sola sanzione amministrativa, sostitutiva di fatto della sanzione penale. Occorre, quindi, evitare che siano sottratti alla copertura penale i casi più gravi e che l'intero impianto sanzionatorio venga ad essere appiattito su livelli troppo bassi.

Si segnala, infine, quale ulteriore profilo critico, che il limite al risarcimento commisurato al doppio della retribuzione potrebbe porre **problemi interpretativi nei casi in cui il responsabile non sia un dipendente dell'Amministrazione**. Come si è anticipato, è ormai pacifico che la giurisdizione della Corte dei conti si estende anche ai privati – persone fisiche e giuridiche – beneficiari di contributi e sussidi che la legge destina a specifiche finalità. In questi casi, l'interprete sarebbe posto di fronte a un'alternativa di difficile soluzione: *a)* ritenere che il Legislatore abbia implicitamente ristretto la giurisdizione della Corte dei conti ai soli dipendenti pubblici, con un significativo arretramento della tutela delle risorse pubbliche, o, in alternativa, *b)* ritenere che il limite massimo al risarcimento riguardi i soli dipendenti, i quali sarebbero tutelati in modo probabilmente irragionevole – anche ai sensi dell'art. 3 Cost. – rispetto a tutti gli altri soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile. Entrambe le soluzioni paiono inaccettabili sul piano sistematico e della compatibilità con l'art. 28 Cost., che



sancisce la diretta e personale responsabilità di funzionari e dipendenti pubblici “secondo le leggi penali, civili e amministrative”⁶.

In conclusione, si ribadisce che appare corretto un intervento volto a limitare la risarcibilità nell’ambito della responsabilità amministrativa secondo criteri di ragionevolezza, purché ciò avvenga nel rispetto del principio costituzionale che vieta l’esenzione totale e generalizzata dalla responsabilità, e prestando attenzione tanto al rischio di snaturare l’istituto, con conseguente possibile lesione del divieto di *ne bis in idem*, quanto alla necessità di mantenere il vaglio penalistico. Ancora una volta, occorre individuare il giusto equilibrio tra le diverse esigenze.

Con riferimento ad alcune delle criticità prospettate, una possibile soluzione potrebbe essere suggerita dal settore delle assicurazioni, ove opera il **meccanismo della franchigia**. Nell’ambito del contratto di assicurazione la franchigia rappresenta la somma che, in caso di sinistro con colpa, è sempre a carico dell’assicurato, mentre la parte restante del risarcimento viene versata dalla compagnia assicuratrice.

Nell’ottica del contrasto alla paura della firma, la franchigia può rivelarsi un’ulteriore leva su cui lavorare, immaginando soluzioni che prevedano il permanere, comunque, in capo al dipendente riconosciuto responsabile, dell’onere di pagare una quota aggiuntiva, eventualmente differenziata fra funzionari e dirigenti in funzione della retribuzione. Il Legislatore potrebbe, altresì, valutare l’opportunità di correlare la franchigia, oltre che alla retribuzione del soggetto responsabile, anche all’entità del danno cagionato o del valore perduto, in modo da inserire un ulteriore elemento di proporzionalità. Ove il limite alla responsabilità erariale fosse configurato in termini di franchigia, la natura risarcitoria dell’istituto non sarebbe pregiudicata e si introdurrebbe, al tempo stesso, un rilevante elemento di tutela per il funzionario interessato, cui spetterebbe, in ogni caso, l’onere di provvedere ad un ristoro soltanto parziale del danno cagionato, eventualmente proporzionato allo stesso.

Al di là dei profili di rischio segnalati, gli istituti del potere riduttivo e del tetto all’entità del risarcimento rappresentano, in ogni caso, strumenti che, se adeguatamente calibrati, possono offrire un utile contributo all’obiettivo ultimo di assicurare i dipendenti pubblici e di distoglierli da condotte di burocrazia difensiva.

2.5) L’obbligo di copertura assicurativa (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 5)

Il testo in esame, all’art. 1, co. 1, lett. a), numero 5), introduce anche l’**obbligo**, per chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, di stipulare, prima dell’assunzione dell’incarico medesimo, **una**

⁶ Si rammenta, in ogni caso, che la previsione di un limite massimo al risarcimento, e altre limitazioni alla responsabilità erariale, sono già contemplate dall’ordinamento per alcune categorie di dipendenti pubblici. In particolare, la soluzione contenuta nella proposta di legge riecheggia quella della legge Gelli-Bianco (l. n. 24/2017) sulla responsabilità degli operatori sanitari. Le ragioni alla base di quelle limitazioni – i costi della medicina difensiva, insostenibili per il Servizio Sanitario Nazionale, e il costo dei premi assicurativi, insostenibili per i professionisti del settore sanitario – non sono però estendibili a tutti i dipendenti pubblici.



polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'Amministrazione per colpa grave.

Tale previsione appare, in termini generali, condivisibile.

La proposta si pone, altresì, in linea con quanto previsto dal vigente Codice dei contratti pubblici, che, all'art. 2, co. 4, ancora una volta nell'ambito dell'enunciazione del principio di fiducia, dispone che *"per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale"*.

Al riguardo, giova anche segnalare che la stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 132 del luglio 2024 più volte richiamata, nell'ambito dell'elencazione delle possibili azioni di contrasto al fenomeno della burocrazia difensiva, si è espressa a favore di un'incentivazione delle polizze assicurative a copertura dei danni patrimoniali per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni; ciò, nell'interesse sia dell'agente pubblico sia della stessa Amministrazione danneggiata.

Deve tuttavia rilevarsi, nel dettaglio, che la formulazione della proposta normativa in esame pone alcune criticità.

Innanzitutto, suscita perplessità la previsione secondo cui alla stipulazione della polizza assicurativa dovrebbe essere destinata una **quota del trattamento economico accessorio** spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche, in quanto la materia dovrebbe costituire oggetto di **contrattazione collettiva**. Si pone, infatti, il rischio di un **uso automatico e forzato della retribuzione**. Anche in questo caso, potrebbe trovare applicazione il meccanismo della franchigia, che consentirebbe una ragionevole ripartizione dell'onere tra il dipendente e l'Amministrazione.

In secondo luogo, la proposta normativa dovrebbe essere emendata ove menziona solo il *"trattamento economico accessorio spettante al **dirigente** incaricato di gestire risorse pubbliche"*, posto che l'obbligo di copertura assicurativa – nei termini in cui è enunciato all'art. 1, co. 1, numero 5) – non è limitato ai dirigenti, ma riguarda *"chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti"*, quindi anche i funzionari. Pertanto, ove si confermasse l'intendimento di destinare alla stipulazione della polizza assicurativa una quota del trattamento accessorio, ferma restando la necessità di sottoporre la questione alla contrattazione collettiva, tale previsione dovrebbe essere **estesa anche ai funzionari**.

2.6) La misura sanzionatoria consistente nella sospensione dalla gestione di risorse pubbliche (Articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4)

La proposta in argomento introduce, inoltre, all'art. 1, co. 1, lett. a), numero 4), una nuova misura sanzionatoria, consistente nella **sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni**, da disporsi nei casi più gravi, con la stessa sentenza di condanna della Corte dei conti, a carico del dirigente o del funzionario condannato. In tali ipotesi, è altresì previsto il conseguente avvio, da parte dell'Amministrazione di appartenenza, di un procedimento ai



sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 165/2001⁷, nonché l'assegnazione del dirigente o del funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca.

La misura proposta è senz'altro condivisibile in quanto tesa ad incentivare la **diligenza** nell'esercizio dell'attività amministrativa.

Si evidenziano, tuttavia, taluni profili critici attinenti alla concreta applicazione della norma prospettata, concernenti, da un lato, la possibile **sovrapposizione di campo con la giurisdizione ordinaria o amministrativa**, a seconda del regime cui è soggetto il dipendente, e, dall'altro, l'affidamento alla Corte dei conti di un potere che suppone anche **una valutazione di opportunità**, il quale dovrebbe, invece, spettare all'Amministrazione.

Si segnala, in ogni caso, la necessità di un intervento emendativo ove si prevede che, a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti, l'Amministrazione avvii un **procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 165/2001**. Infatti, posto che detto articolo, rubricato "*Responsabilità dirigenziale*", si applica esclusivamente ai dirigenti – laddove la proposta normativa in esame appare, invece, espressamente riferita **non solo ai dirigenti, ma anche ai funzionari** –, si suggerisce una modifica che tenga conto di tale circostanza.

2.7) L'individuazione dei contratti pubblici sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (Articolo 1, comma 1, lettera b), numero 1)

L'art. 1, co. 1, lett. *b*), numero 1), del testo in esame, modificando l'art. 3, co. 1, lett. *g*) della legge n. 20/2024, ove vengono elencate le tipologie di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, sostituisce il riferimento ai contratti "*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*" con la menzione dei contratti "***di appalto di lavori, servizi o forniture [...] di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36***".

Tale intervento appare senza dubbio opportuno, in quanto aggiorna la vigente disposizione normativa eliminando il riferimento alla *European Currency Unit* (ECU), l'unità monetaria europea che ha preceduto l'euro, e introducendo un raccordo normativo con la **disciplina delle soglie di rilevanza europea** di cui all'art. 14 dell'attuale Codice dei contratti pubblici.

A tale ultimo riguardo si evidenzia, tuttavia, che l'estensione del controllo preventivo di legittimità a tutti i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle soglie europee (attualmente tale controllo è previsto solo per i contratti d'opera), se, da un lato, risponde ad una condivisibile esigenza di uniformità – che suggerisce di sottoporre al medesimo regime di controlli la totalità dei contratti pubblici di importo superiore a dette soglie, a prescindere dall'oggetto (lavori, servizi o forniture) – potrebbe, dall'altro, avere un **impatto notevole** sull'organizzazione e sui carichi

⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".



di lavoro degli uffici della Corte dei conti. Tale profilo sarà oggetto di specifica trattazione nei paragrafi successivi.

Si segnala, inoltre, che il **criterio della soglia di importo non è il solo di cui tenere conto** per l'individuazione degli atti più delicati. A tal proposito, si pensi ai profili di rischio connessi ad atti che, ancorché di importo non rilevante, attengano a procedure "straordinarie" (negoziate, con la consultazione di un unico operatore economico etc.) o derogatorie (per esempio, gli affidamenti delle strutture commissariali), o in relazione alle quali si siano riscontrate significative anomalie (affidamento a seguito di gara deserta, proroga a seguito di aggiudicazione annullata, rinuncia dell'aggiudicatario, impugnativa). Analogamente, sarebbe opportuno considerare che le criticità non si manifestano solo durante la gara, ma sovente anche nella fase dell'**esecuzione contrattuale**.

2.8) I controlli preventivi sugli appalti connessi all'attuazione del PNRR/PNC (Articolo 1, comma 1, lettera b), numero 2)

Anche la previsione di cui all'art. 1, co. 1, lett. b), numero 2), del testo in esame concorre all'**ampliamento dei controlli preventivi di legittimità**, in quanto consente che la Corte dei conti possa svolgere detto controllo su ampie categorie di provvedimenti relativi ai contratti di appalto e di concessione connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, stipulati da qualsiasi soggetto attuatore, entro il termine di 30 giorni (dimezzato rispetto al termine ordinario di 60). In caso di superamento del termine perentorio di 30 giorni, *"l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità"*.

Nello specifico, numerose sono le previsioni contenute nella proposta normativa che, in relazione ai contratti PNRR/PNC, possono comportare un ampliamento delle attività di controllo preventivo della Corte dei conti o, comunque, un aggravio degli oneri che ricadono sulla stessa: oltre alla richiamata dimidiazione del termine per l'effettuazione del controllo, si menzionano la perentorietà di detto termine, l'anticipazione del controllo al momento dell'aggiudicazione (anziché al momento della stipulazione del contratto), nonché l'obbligo di motivazione in caso di diniego di registrazione.

In linea di principio, l'**aumento dei controlli preventivi con finalità di supporto** alle amministrazioni può apparire sostanzialmente condivisibile. Come si è detto, la stessa ANAC predilige da tempo un approccio teso al **supporto preventivo** piuttosto che alla sanzione successiva.

Anche in questo caso, tuttavia, si ritiene di dover evidenziare il rischio di rilevanti criticità.

Innanzitutto, si pone l'esigenza di evitare l'instaurarsi di **forme di co-gestione**, che ancora una volta, per le ragioni sopra rappresentate, rischierebbero di snaturare la funzione del controllo, oltre a violare la riserva di amministrazione costituzionalmente garantita (art. 97 Cost.).

In secondo luogo, occorre evitare un'eccessiva espansione dell'ambito di applicazione dei controlli preventivi di legittimità⁸, che potrebbe comportare – come si è anticipato – il rischio di un **regresso**

⁸ Ove le prospettate previsioni fossero approvate, il numero di contratti che potrebbero essere sottoposti al controllo preventivo nel triennio 2024-2026 sarebbe tale da incidere anche negativamente su tutte le altre attività di controllo della Corte dei conti.



rispetto all'impianto normativo attuale, il quale, a seguito della citata riforma del 1994, reca un'**elencazione tassativa** delle categorie di atti assoggettati al vaglio preventivo della Corte. Si rischierebbe, così, di vanificare gli effetti positivi di detta riforma, che, proprio tipizzando rigorosamente e, quindi, circoscrivendo le categorie di atti sottoponibili al controllo preventivo, ha consentito al magistrato contabile un esame più approfondito dei provvedimenti maggiormente rilevanti.

Si porrebbero, in terzo luogo, gravi **problemi di fattibilità ed effettività**. La proposta normativa in discussione, infatti, nell'ampliare l'ambito di applicazione del controllo preventivo e nel dimezzare il relativo termine, non prevede, tuttavia, alcuna misura di potenziamento dell'organico della Corte dei conti. È evidente che o si assegnano alla magistratura contabile mezzi adeguati per lo svolgimento dei nuovi compiti, o si creano le condizioni per una drastica riduzione dei controlli e, conseguentemente, della tutela per le finanze pubbliche; *tertium non datur*. Il **potenziamento dell'organico della Corte dei conti**, pertanto, dovrebbe essere il **presupposto per qualsiasi attribuzione di nuovi compiti e funzioni**.

Particolari perplessità suscita, poi, nello specifico, l'introduzione di una sorta di **controllo à la carte**, in cui ciascuna Regione o ente locale o soggetto attuatore del PNRR/PNC decide quali atti sottoporre all'esame preventivo della Corte dei conti⁹. Tale carenza di tipicità non solo pone un rischio rilevante di difforme applicazione delle norme – posto che ogni soggetto potrebbe decidere di sottoporre ad esame tipologie diverse di atti –, ma, sommata alla mancata previsione di un potenziamento dell'organico, aumenta esponenzialmente gli oneri per la Corte e rende poco gestibile l'attività. Sarebbe preferibile, pertanto, **tipizzare gli atti** sottoponibili a controllo preventivo, mediante un'**elencazione tassativa**, in coerenza con l'approccio che ha ispirato la citata riforma del 1994.

Sempre in tema di possibili criticità connesse alla proposta normativa in esame, deve farsi menzione, altresì, dei possibili rischi derivanti dall'introduzione di una **ipotesi di silenzio-assenso** per un'attività (quella della Corte) che non ha natura amministrativa. Le prospettate disposizioni, infatti, introducono l'espressa esclusione della responsabilità derivante dagli atti che non siano stati espressamente censurati, con pronuncia collegiale, dalla Sezione competente. Si pone, quindi, il rischio che il meccanismo del "silenzio-assenso-esimente" si traduca di fatto in una sorta di scudo erariale strisciante, stante l'oggettiva difficoltà a svolgere in soli 30 giorni i controlli da parte delle articolazioni della Corte dei conti.

2.9) L'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (Articolo 2)

L'art. 2 della proposta di legge in esame 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

⁹ Al riguardo, si rammenta anche che la previsione di un "controllo preventivo facoltativo" su attivazione delle regioni e degli enti locali è stata già esaminata negativamente dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva per dubbi di legittimità costituzionale (deliberazione n. 1/2020/CONS; argomenti poi richiamati nella deliberazione n. 5/2021/CONS), in quanto, secondo la previsione in esame, i controlli preventivi di legittimità sui Comuni, soppressi a seguito della modifica dell'art. 117 Cost., verrebbero surrettiziamente reintrodotti, sia pure solo a richiesta, sulla base di una legge regionale o di una delibera comunale.



pubblica, su richiesta delle amministrazioni, anche in merito a **fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR/PNC, di valore complessivo non inferiore a 1 milione di euro**. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi dalla Corte dei conti. Il parere deve essere reso entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta, altrimenti lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, anche ai fini dell'esclusione della gravità della colpa, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

A tal proposito, si ritiene opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale sull'evoluzione della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

La competenza consultiva, originariamente assegnata alle sole Sezioni riunite della Corte dei conti per i provvedimenti legislativi in materia di funzioni della stessa Corte, si è notevolmente sviluppata a seguito della **legge n. 131/2003**¹⁰, di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V. L'art. 7 della legge citata prevede, infatti, che Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni possano chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti pareri *"in materia di contabilità pubblica"*.

Una copiosa giurisprudenza ha individuato, negli anni, l'ambito e i confini di tale funzione, piuttosto peculiare per una magistratura. La competenza si inserisce nella materia del coordinamento della finanza pubblica ed è diretta ai medesimi fini: l'uniforme applicazione delle norme (di fonte statale e regionale) che disciplinano la gestione del patrimonio e delle finanze pubbliche, i limiti e i vincoli alla spesa, i bilanci degli enti pubblici. Negli oltre vent'anni dalla loro introduzione, i pareri in materia di contabilità pubblica hanno originato una copiosa quantità di pronunce, che costituiscono un riferimento importante per gli enti territoriali nell'interpretazione della normativa.

Venendo alla proposta in esame, appare **condivisibile**, in linea generale, **la volontà di ampliare gli strumenti di supporto alle amministrazioni**. Come si è detto, tale approccio è conforme a quello da tempo adottato da ANAC.

La prospettata previsione, tuttavia, nella sua attuale formulazione, rischia di dare luogo ad alcune criticità applicative.

Si ribadiscono, innanzi tutto, le valutazioni sopra espresse riguardo la necessità di provvedere ad un potenziamento dell'organico della Corte dei conti a fronte dell'attribuzione alla stessa di nuovi compiti o dell'ampliamento delle funzioni già assegnate, onde evitare di incorrere in problemi di **fattibilità ed effettività**.

In secondo luogo, la nuova disposizione dovrebbe essere coordinata con analoga previsione già presente nell'ordinamento. Il Legislatore, infatti, è già intervenuto sulla materia, introducendo una specifica funzione consultiva del magistrato contabile in relazione alle procedure connesse al PNRR, con l'**articolo 46, comma 2, della legge 238/2021**¹¹, ai sensi del quale *"Limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede*

¹⁰ Legge 5 giugno 2003, n. 131, *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* (c.d. legge La Loggia).

¹¹ Legge 23 dicembre 2021, n. 238, *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020"*.



consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziati dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi'.

Suscita qualche perplessità, inoltre, la scelta di estendere l'attività consultiva della Corte anche a **fattispecie concrete**. Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno già sottolineato in più occasioni (in particolare, il parere n. 5/2021/CONS) che l'attività consultiva della Corte può avere ad oggetto solo l'applicazione di principi contabili astratti e generali, e non fattispecie concrete. Diversamente, verrebbe introdotta una nuova configurazione dell'attività consultiva della Corte dei conti, non riconducibile alle previsioni costituzionali, con una sovrapposizione, per giunta, all'analoga norma vigente, sopra richiamata.

Deve inoltre evidenziarsi che, ove il parere del magistrato contabile vertesse su fattispecie concrete, non solo si porrebbe il richiamato rischio di **co-gestione** e di violazione della riserva di amministrazione¹², ma si darebbe anche luogo ad uno **snaturamento del parere stesso**, il quale, da supporto per l'amministrazione nell'applicazione della legge, diverrebbe uno strumento per sollevare da responsabilità gli amministratori.

In merito a profili più specifici, si segnala che la proposta normativa assegna la funzione consultiva alla **Sezione centrale** della Corte dei conti, che, tuttavia, svolge attualmente funzioni di controllo preventivo di legittimità, e non funzioni consultive, le quali sono attribuite, invece, alle **Sezioni riunite**. Sembrerebbe, pertanto, opportuno un emendamento al testo in esame.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno poi evidenziato, nel parere n. 5/2021/CONS, in relazione ad altro disegno di legge, come l'ausilio consultivo nei confronti dei c.d. "**organismi nazionali di diritto pubblico**", stante la vaghezza di tale nozione, rischi di estendere, potenzialmente, l'esercizio della funzione consultiva della magistratura contabile anche a vantaggio di soggetti di diritto privato.

Possibili criticità applicative si ravvisano, inoltre, ove si prevede che il parere sia reso entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta, altrimenti lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione. Non si chiarisce, infatti, che cosa accada quando la richiesta di parere, a giudizio della Sezione di controllo, non descriva la fattispecie in modo sufficientemente accurato da consentire di rendere il parere: in particolare, non è chiaro se, in simili ipotesi, la richiesta debba essere rigettata o la Sezione possa domandare

¹² Le Sezioni riunite della Corte dei conti ravvisano anche il rischio di una violazione delle sfere di competenza di altre istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato competente ad esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi (cfr. parere n. 5/CONS/2021).



integrazioni documentali all'amministrazione richiedente, eventualmente con una conseguente proroga del termine per il rilascio del parere.

In sintesi, pur condividendosi, in linea di principio, il potenziamento della funzione consultiva della Corte dei conti, si raccomanda di assicurare che questo sia ottenuto con modalità compatibili con l'ordinamento, e in particolare preservando il ruolo magistratuale e di terzietà che compete al giudice contabile.

Per esempio, al fine di garantire alle amministrazioni un supporto più operativo nelle fattispecie concrete nel rispetto delle prerogative del magistrato contabile, si potrebbe prevedere, con apposito emendamento al testo, che la funzione consultiva della Corte dei conti si eserciti *"anche mediante l'indicazione dei principi contabili applicabili alle fattispecie concrete"* (anziché *"anche su fattispecie concrete"*, secondo l'attuale formulazione).

Condivisibile, infine, appare la proposta della Corte dei conti di valorizzare maggiormente lo strumento del controllo in corso di gestione, che consentirebbe alle amministrazioni di disporre di un supporto più concreto e operativo da parte della Corte stessa, superando le criticità che si presenterebbero, invece, potenziando il controllo preventivo di legittimità o espandendo la funzione consultiva.

2.10) Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR/PNC (Articolo 3)

L'art. 3 della proposta di legge in discussione prevede una misura sanzionatoria pecuniaria – da euro 150 a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo – a carico del pubblico ufficiale responsabile (per colpa grave) di ritardi nell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR/PNC superiori al 10% rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento.

La proposta normativa introduce, dunque, una specifica misura sanzionatoria per le ipotesi di ritardi imputabili a colpa grave nell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR/PNC, la quale andrebbe ad aggiungersi alle ulteriori misure sanzionatorie già previste dal codice della giustizia contabile¹³.

Al riguardo, ci si limita a segnalare che la nozione di *"pubblico ufficiale"* presente nella proposta normativa, propria dell'ambito penalistico, è estranea all'ordinamento contabile, che conosce altre categorie giuridiche, come *"rapporto di servizio"* o *"rapporto di pubblico impiego"*, come evidenziato anche dalla stessa Corte dei conti in sede di audizione. Sarebbe preferibile, pertanto, riferire la disposizione ai *"dirigenti"* e ai *"funzionari pubblici"*, in coerenza anche con analoghe formulazioni presenti nel testo in esame.

¹³ Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, *"Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124"*.



2.11) Il rimborso delle spese legali (Articolo 4)

Infine, l'art. 4 del testo in esame, modificando il codice della giustizia contabile, dispone che le spese legali sostenute da coloro che siano stati sottoposti a giudizio per responsabilità amministrativa e per i quali sia stata esclusa con sentenza o provvedimento ogni responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza sulla base dei parametri medi per la liquidazione dei compensi per la professione forense. È prevista anche la possibilità di erogare anticipazioni, fatta salva la ripetizione in caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità.

La proposta appare pienamente **condivisibile**. È giusto e doveroso che, nell'ipotesi in cui il dipendente non abbia alcuna responsabilità, sia l'amministrazione di appartenenza a farsi carico delle spese legali dallo stesso sostenute.

Al riguardo, ci si limita a segnalare l'opportunità di un migliore raccordo con l'articolo 31, comma 2, del codice della giustizia contabile, che, in caso di esclusione di responsabilità per il dipendente, già pone le spese di lite a carico dell'amministrazione di appartenenza, stabilendo che *"Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa"*.