

Proposta di legge 1621

Audizione informale Chiara Bersani

(Presidente di Sezione della Corte dei conti)

On. Commissioni,

in merito all'estensione dell'ambito dei controlli e della funzione consultiva della Corte dei conti (artt. 2 e 3 della proposta) mi limito a rinviare alle osservazioni del Presidente Guido Carlino, del Presidente aggiunto Tommaso Miele e del Procuratore generale della Corte dei conti Pio Silvestri, finalizzate al **miglioramento della sinergia tra controlli di legittimità e controllo giurisdizionale**, poiché quest'ultimo deve adeguatamente svolgere la sua funzione di valvola di sicurezza del sistema di tutela della finanza pubblica.

In occasione della dichiarazione di conformità costituzionale del cd. "scudo erariale" quale misura temporanea, la Corte costituzionale (sent. n. 132/2024) ha; sottolineato la necessità di individuare quel "*punto di equilibrio*" che, pur nelle mutate esigenze dell'agire amministrativo, **mantenga la responsabilità erariale nella sua originaria funzione risarcitoria, senza la quale non può svolgere quella deterrente**. Di tali indicazioni terrò dunque conto nelle mie osservazioni sull'articolato della proposta 1621, che limiterò alle parti riguardanti le modifiche all'istituto della responsabilità amministrativo patrimoniale.

1) art.1, comma 1, lettera a), n. 1) della proposta 1621 – l'estensione dell'esimente dalla punibilità per colpa grave connessa alla registrazione dell'atto in sede di controllo preventivo di legittimità

La *ratio* della esimente già vigente è quella di escludere la punibilità per colpa grave per condotte che si estrinsecano in atti, o conseguono ad atti, **la cui legittimità è stata asseverata dal giudice del controllo**, e conseguentemente **l'esimente si estende tanto quanto l'ambito di verifica del giudice (art. 1 della l.20/1994: “In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”)**. -

La proposta estende invece l'esimente anche ad aspetti che non sono stati vagliati dal controllo e persino oltre l'atto registrato, con riferimento ad atti comunque allegati al fascicolo inviato al controllo dall'amministrazione.

Ne risulterebbe incentivato un utilizzo distorto dell'invio dell'atto al controllo, inteso ad estenderne gli effetti esimenti a quanta più produzione documentale possibile.

Inoltre, una sì larga estensione potrebbe non risultare conforme alla portata fisiologica di questa tipologia di esimente, laddove la citata sentenza costituzionale ha giudicato positivamente solo “*il contestuale abbinamento*”, alla funzione di controllo della Corte dei conti, di una “*esenzione da responsabilità colposa per coloro **che si adeguano alle sue indicazioni***”, presupponendo dunque che la condotta oggetto di esenzione **ricada entro l'attuazione di atti sui quali si è svolto un accertamento diretto del giudice contabile.**

2) art. 1 comma 1, lettera a), n. 2) della proposta - l'esimente dalla punibilità per colpa grave per accordi conciliativi ed in materia fiscale e tributaria –

L'attuale previsione (il vigente art. 1, comma 1.1. della legge n. 20/1994) non contempla una esimente ma una **limitazione della responsabilità**, circoscrivendo la perseguibilità del danno a **ipotesi tipizzate di colpa grave** del suo autore (*“negligenza inescusabile derivante da grave violazione di legge o travisamento dei fatti”*).

La proposta introduce invece una vera e propria esimente della colpa grave, escludendone la perseguibilità sia per gli accordi conciliativi, che per una serie di accordi in materia tributaria e fiscale, con la finalità, secondo la relazione tecnica alla proposta, di incentivare gli accordi in materia tributaria e fiscale.

Sottopongo alla valutazione delle On. Commissioni l'osservazione che, come soluzione alternativa per perseguire tale finalità, prevedere l'ampliamento dei presupposti di accesso a questi accordi avrebbe il vantaggio di assicurare almeno **l'effettivo incameramento della pur minor somma ivi concordata**, mentre l'esimente proposta per l'agente del fisco che, anche con grave negligenza, abbia determinato il mancato incameramento di somme oggetto di questi accordi, ne comporta la perdita interamente.

La soluzione attuale, cioè la limitazione della responsabilità del funzionario mediante la sua circoscrizione a fattispecie tipiche di colpa grave - anche ulteriormente circostanziate, sul modello del codice dei contratti Dgls, 36/ 2023¹ - è già stata positivamente vagliata dalla Corte costituzionale, che nella citata sentenza ha indicato la **“adeguata tipizzazione della colpa grave”** in settori determinati dell'azione amministrativa **come prima** tra le possibili soluzioni a regime, e ciò consentirebbe anche di procedere speditamente nella riforma.

¹ “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.”

3) art. 1, comma 1, lett. b), n. 2) della proposta – l'esimente dalla punibilità per colpa grave collegata alla scadenza dei termini per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di aggiudicazione dei contratti pubblici stipulati per l'attuazione del PNRR e PNC, con modifiche del regime dei controlli di cui all'art. 3 l. 20/1994 (vi si aggiungono i commi da 1ter a 1sexies) -

Per le aggiudicazioni (e simili provvedimenti) dei contratti stipulati in attuazione del PNRR e PNC si prevede **contestualmente**:

- a) **il dimezzamento dei termini** attuali per la registrazione/diniego di visto, disponendosi **che alla scadenza “l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità”**;
- b) **la possibilità che tale controllo sia svolto a richiesta di una serie molto considerevole di soggetti legittimati**, anche Regioni, Enti Locali, soggetti attuatori e “organismi di diritto pubblico” non meglio specificati.

La proposta ripercorre passati disegni di legge, non positivizzati dal Legislatore, sui quali la Corte dei conti aveva già espresso parere negativo **sullo specifico aspetto del collegamento dell'esimente al dimezzamento dei termini e alla mera scadenza dei termini medesimi** (pareri delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n.1/2020 e n. 5/2021).

Alla luce delle recenti indicazioni costituzionali (punto 11.1 della sent. 132/2024), per le quali il “*contestuale abbinamento*” di esimenti alla funzione di controllo è da ritenersi conforme a Costituzione solo “*per coloro che si adeguino alle sue indicazioni*”, non portano in questo caso, a ritenere impercorribile la modifica – atteso che essa sembra relativa all'attuazione del PNRR e PNC, dunque misura temporanea, anche se prevedibilmente destinata ad operare nel lungo termine -, e ciò a differenza che per l'esimente automatica “a regime” sopra esaminata (art.1, comma 1, lettera a), n. 1) della proposta 1621). Lo stesso effetto esimente è previsto anche (art.2, comma 2 della proposta 1621) in collegamento alla scadenza dei termini per l'esercizio della funzione consultiva della Sezione centrale e delle Sezioni regionali del controllo come modificata dalla proposta stessa.

Non affronto, come premesso, le questioni esaminate dai vertici del mio Istituto nelle precedenti audizioni in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultive.

Posso solo rilevare che, laddove si intenda poggiare tutta la tenuta del sistema PNRR sul momento del controllo, eliminando la garanzia del recupero giurisdizionale delle risorse illegittimamente spese, si devono **per ciò solo** escludere soluzioni che comportino l'estensione automatica dell'esimente pur in casi di mancato concreto svolgimento del controllo. L'*“effettivo svolgimento dell'attività di controllo”* è stato anche indicato quale elemento imprescindibile dal Consiglio di presidenza della Corte dei conti nella sua recente risoluzione (7-8 maggio 2024), con la quale pure ha espresso orientamento complessivamente positivo sulla proposta.

Rispetto poi al particolare consesso al quale ho l'onore di rivolgermi, assume estremo rilievo osservare che una esimente che sia collegata alla mera scadenza del termine per il controllo o per l'emissione del parere, e non ad un effettivo accertamento in merito alla sua legittimità da parte del giudice contabile - comporta rischi per l'efficacia della stessa manovra del PNRR, essendo in grado di determinare la perdita al bilancio dello Stato di risorse “mal spese”, cioè da restituire alla Commissione in virtù del meccanismo del claw back, oltre le possibili sanzioni previste dall'art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, il quale impone un **sistema di controlli che garantisca il recupero delle somme erroneamente erogate.**

4) art. 1, comma 1, lett. a), n. 3 e n. 4 della proposta di legge 1621- rende obbligatorio l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito, indicandone altresì il range di esercizio tra un minimo ed un massimo (150 euro/due annualità di stipendio lordo).

La relazione tecnica alla proposta indica l'opportunità di un approfondimento in merito all'idoneità del parametro del *“trattamento economico complessivo annuo”* a fissare il tetto massimo del danno in condanna, sulla considerazione

che la norma non risulterebbe applicabile a responsabili diversi da dipendenti pubblici. La norma appare invero di maggior coerenza se interpretata alla luce della sua *ratio*, dichiarata nella medesima relazione, che risiede nella finalità di evitare una nuova ondata di “paura della firma” alla cessazione degli effetti dello scudo erariale – paura, o burocrazia difensiva, tradizionalmente sentita dal funzionario pubblico -.

Se allora è questa la finalità perseguita - quella di modificare a regime l’istituto della responsabilità erariale per i dipendenti pubblici - si tratta di ricercare una soluzione di carattere generale e operante sulla struttura della responsabilità amministrativo patrimoniale per danni all’amministrazione.

A tal fine, il potere di riduzione dell’addebito non sembra istituito adeguato perché non riguarda la struttura e i limiti della responsabilità erariale ma l’ambito dei poteri discrezionali del giudice, è una **facoltà**², per sua natura discrezionale, **che peraltro il giudice esercita a valle** dell’accertamento dell’entità del danno imputabile **e a favore** del condannato, proprio in considerazione della necessità di adeguare la condanna ad un principio di equa distribuzione del rischio dell’agire amministrativo (per l’ingenza del danno, per la sua sproporzione con il livello reddituale del condannato o per le circostanze oggettive che caratterizzano il contesto organizzativo predisposto dall’amministrazione stessa, e non da lui).

Sempre avendo a riferimento le indicazioni della sentenza costituzionale n. 132/2024, il potere riduttivo **può disciplinarsi mantenendo l’ipotesi generale discrezionale e introducendo “ulteriori fattispecie obbligatorie tipizzate nei presupposti”** - dunque, non un limite minimo e massimo, ma la tipizzazione delle fattispecie nelle quali il suo esercizio è obbligatorio -.

Ricorrendo invece a modifiche di carattere processuale, e non sostanziale, una soluzione che consentirebbe l’emissione di condanne per importi sensibilmente più bassi del danno contestato in citazione potrebbe essere quella di **prevedere un ampliamento dei presupposti di accesso ai riti alternativi** (il rito abbreviato di cui all’art. 130 ed il rito monitorio di cui all’art. 131 c.g.c.), abbassando la soglia minima di accesso e/o consentendone l’applicazione anche nella fase avanti al PM.

² Intestata al giudice contabile dall’art. 83 del R.D. n. 2440/1923, e richiamata dall’art. 1bis della legge n. 20/1994).

Si tratta infatti di riti speciali che consentono di addivenire a condanne inferiori alla pretesa del PM: a) ad **iniziativa, o comunque con il consenso del convenuto *sul quantum***, e b) senza nemmeno addivenire alla fase del giudizio, il che comporta anche **risparmi sulle spese da liquidarsi** a carico del condannato (nel rito monitorio le spese sono ordinariamente compensate; nel rito abbreviato le spese sono comunque commisurate alla sola fase non contenziosa).

.....

Concludo ringraziando per l'opportunità e l'attenzione che questa Commissione e i suoi Onorevoli presidenti hanno ritenuto di accordarmi in questa sede, confortata dalla consapevolezza che queste Autorità portano ricevere ogni più dettagliato approfondimento dalla funzione consultiva sui disegni di legge affidata alle Sezioni Riunite della Corte dei conti dall'art. 1 RDL 273/1939.

Roma, 29 luglio 2024

Chiara Bersani

