

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

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. C. 1621 Foti e C. 340 Candiani (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	8
ALLEGATO (<i>Emendamenti approvati</i>)	13

SEDE REFERENTE

Mercoledì 19 marzo 2025. — Presidenza del presidente della I Commissione, Nazario PAGANO. — Intervengono la sottosegretaria di Stato per l'interno, Wanda Ferro e la sottosegretaria di Stato per i rapporti con il Parlamento, Matilde Siracusano.

La seduta comincia alle 14.55.

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.

C. 1621 Foti e C. 340 Candiani.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 marzo 2025.

Nazario PAGANO, *presidente*, dà lettura delle sostituzioni pervenute.

Ricorda, quindi, che nella seduta del 18 marzo scorso le Commissioni hanno inter-

rotto i lavori con la votazione dell'emendamento Giuliano 1.17 ed avverte che l'esame riprende quindi dall'emendamento Giuliano 1.18. sul quale il relatore e il rappresentante del Governo hanno formulato l'invito al ritiro esprimendo altrimenti parere contrario.

Valentina D'ORSO (M5S) illustra l'emendamento Giuliano 1.18, del quale è cofirmataria, che, attraverso una modifica puntuale, è volto a limitare i danni che il provvedimento potrebbe determinare sulla disciplina degli accordi di conciliazione durante i procedimenti di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche.

Rammenta, infatti, che, il disegno di legge in esame, limitando la responsabilità degli amministratori pubblici soltanto per i fatti o le omissioni commessi con dolo, elimina del tutto la responsabilità per colpa grave.

Fa presente che la proposta emendativa in esame propone, quindi, di mantenere il controllo giurisdizionale sulle transazioni che eccedono dai parametri di ragionevolezza e congruità rispetto al danno da risarcire. Precisa che si tratta soltanto di quei casi nei quali è manifesta una spro-

porzione rispetto alla transazione che le pubbliche amministrazioni devono sottoscrivere.

Sottolinea, quindi, la bontà dell'emendamento in discussione che mira a preservare le pubbliche amministrazioni da un pregiudizio economico.

Dichiara di comprendere l'esigenza di fondo della norma, ricordando come – quando il tema fu affrontato nel corso dell'esame della cosiddetta « riforma Cartabia » – il Movimento 5 stelle ne abbia anche condiviso l'impostazione. Sottolinea, tuttavia come la risposta che a tale esigenza fornisce il provvedimento in esame appare invece pericolosa per le casse dello Stato.

Auspica che la rappresentante del Governo presente in seduta dimostri sul tema una maggiore sensibilità rispetto a quella manifestata dal suo collega nella seduta di ieri, chiede l'accantonamento dell'emendamento Giuliano 1.18 per consentirne una ulteriore riflessione.

Nazario PAGANO, *presidente*, prende atto che i relatori e la rappresentante del Governo non accedono alla richiesta di accantonamento dell'emendamento Giuliano 1.18.

Alfonso COLUCCI (M5S) invita ad un supplemento di riflessione sulla richiesta di accantonamento avanzata dalla collega D'Orso.

Evidenzia, infatti, che il disegno di legge in discussione esclude la responsabilità dell'amministratore pubblico per colpa grave in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale o in caso di conclusione di procedimenti di accertamento di adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

Richiamando le considerazioni della collega D'Orso, sottolinea che, seppure il suo gruppo potrebbe condividere un'impostazione in cui si prevede una mitigazione della responsabilità anche in sede giudiziale, la disposizione così come formulata pecca di genericità e di indeterminatezza, aprendo un margine eccessivamente ampio all'esenzione di responsabilità dell'ammini-

stratore pubblico per colpa grave che rischia di determinare un vero e proprio *vulnus* per la tenuta del bilancio pubblico.

Sottolinea come la proposta emendativa in discussione sia volta a meglio definire il perimetro dell'esenzione della responsabilità per evitare la formazione di aree di irresponsabilità per determinati casi particolarmente gravi.

Rammenta, inoltre, come nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalle Commissioni, il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione ha suggerito di limitare la genericità della disposizione recata dal numero 2) della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento in esame, invitando il legislatore ad optare per formule analoghe a quella attualmente prevista dall'articolo 1, comma 1.1, della legge n. 20 del 1994 secondo la quale, in relazione a accordi, conciliazioni e transazioni fiscali, la colpa grave viene in rilievo nelle sole ipotesi di negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti.

Nazario PAGANO, *presidente*, prende ulteriormente atto della indisponibilità dei relatori e della rappresentante del Governo all'accantonamento dell'emendamento Giuliano 1.18.

Le Commissioni respingono l'emendamento Giuliano 1.18.

Devis DORI (AVS) illustra l'emendamento Zaratti 1.19, del quale è cofirmatario, volto a prevedere anche la responsabilità per colpa grave per i fatti dannosi che traggono origine dall'emanazione di un atto vistato dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Rammenta che la disciplina vigente esclude la rilevanza della colpa grave ai fini della responsabilità per danno erariale nei casi in cui l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione dal magistrato che ha esercitato il controllo.

Rileva, invece, che il disegno di legge in discussione esclude la gravità della colpa in via generale, giustificando tale esclusione

con la motivazione che non è sempre facile individuare i profili che sono stati presi in considerazione dalla Corte nell'esercizio del controllo.

Ritiene che l'esimente introdotta con il provvedimento in esame sia estremamente ampia e che debba essere circoscritta per non incorrere in criticità.

Pur comprendendo l'esigenza sottesa alla norma in esame, non ritiene infatti condivisibile l'impostazione della maggioranza che limita al solo dolo la responsabilità degli amministratori pubblici.

Per tali ragioni, raccomanda l'approvazione dell'emendamento Zaratti 1.19.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti Zaratti 1.19 e Alfonso Colucci 1.21.

Federico GIANASSI (PD-IDP) illustra l'emendamento a sua prima firma 1.22, che interviene sull'obbligo, in capo al giudice contabile, di esercizio del potere riduttivo previsto dal provvedimento in esame. In particolare, l'emendamento propone di inserire, per ragioni di coordinamento, l'obbligo di motivare il mancato esercizio del potere riduttivo all'interno del comma 1, lettera a), numero 3, invece che all'interno del comma 1, lettera a), numero 4, capoverso 1-*octies*, ove è attualmente previsto.

Specifica che la modifica proposta è stata suggerita da diversi soggetti auditi nella fase di attività conoscitiva precedentemente svolta dalle Commissioni.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gianassi 1.22 e approvano l'emendamento 1.57 dei Relatori (*vedi allegato*).

Nazario PAGANO, *presidente*, prende atto che i presentatori accettano la proposta di riformulazione degli identici emendamenti Montaruli 1.23 e Steger 1.24.

Le Commissioni approvano gli identici emendamenti Montaruli 1.23 e Steger 1.24 (*nuova formulazione*) (*vedi allegato*).

Carla GIULIANO (M5S), illustrando l'emendamento a sua prima firma 1.25, fa

presente che esso insiste su una delle parti più problematiche dell'intero testo della proposta di legge, che riguarda, tra le altre cose, il citato obbligo per il giudice di esercitare il potere riduttivo e la previsione di parametri minimi e massimi per la determinazione dell'entità della responsabilità erariale.

In particolare, afferma come la forbice prevista dal provvedimento in tema di risarcimento del danno erariale non si fondi su alcun riferimento o parametro normativo e come, potendo la quantificazione del danno essere anche eccessivamente contenuta, rischi di tradursi in una sostanziale irresponsabilità degli amministratori pubblici.

Rammentando come, durante il ciclo di audizioni, siano pervenute numerose preoccupazioni circa gli effetti che la disposizione potrebbe avere sulla tenuta dei conti pubblici, avverte altresì che essa è inadeguata anche dal punto di vista giuridico, in quanto comporterebbe una trasformazione radicale della natura della responsabilità contabile che, ad oggi, ha carattere risarcitorio e che si trasformerebbe invece in una misura sanzionatoria.

Evidenzia come contenere il massimo della condanna risarcitoria al doppio della retribuzione – limite peraltro non modificato dagli emendamenti presentati dai relatori – avrà l'effetto di eliminare la funzione deterrente della responsabilità erariale, in particolar modo per gli amministratori di piccoli comuni che percepiscono nella maggior parte dei casi retribuzioni piuttosto modeste.

Sottolinea, infine, quale altro effetto distortivo della novella, l'impossibilità per il giudice di modulare l'entità del risarcimento al caso concreto, nonché la sopravvenuta inopportunità di optare per procedimenti alternativi – come il rito abbreviato – che invece avevano il vantaggio di favorire l'economia procedurale e di contenere la condanna in virtù di un meccanismo premiale.

Le Commissioni respingono l'emendamento Giuliano 1.25.

Federico GIANASSI (PD-IDP) illustra l'emendamento a sua prima firma 1.26, che

propone di riformulare la proposta di legge in merito al citato potere di riduzione nel senso di esercitarlo previa adeguata motivazione e commisurandolo a determinate circostanze quali le condizioni soggettive del debitore, il livello di complessità organizzativa dell'ente, l'adeguatezza delle relative risorse umane, nonché ogni altra circostanza alla quale il giudice riconosca efficacia concausale nella produzione del danno.

Specifica dunque come anche questo emendamento non abbia funzione ostruzionistica ma miri esclusivamente ad apportare doverosi correttivi di merito.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gianassi 1.26.

Devis DORI (AVS) illustra l'emendamento Zaratti 1.27, di cui è cofirmatario, che è volto a inserire la colpa grave nel novero delle ipotesi nelle quali residua la responsabilità degli amministratori pubblici. Ritiene, infatti, che limitare la responsabilità erariale unicamente ai casi di dolo equivalga a preconstituire uno spazio di sostanziale irresponsabilità per ipotesi molto gravi, quali la manifesta irragionevolezza, l'illogicità o la contraddittorietà.

Pur comprendendo la volontà di incentivare accordi che abbiano effetti positivi per l'eliminazione di contenziosi, suggerisce di mantenere la responsabilità per colpa grave definendola – come la definisce attualmente l'articolo 1, comma 1.1, della legge n. 20 del 1994 – come negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti. A suo avviso, ciò avrebbe il duplice pregio di far sopravvivere una soglia di responsabilità colposa e di agevolare la conclusione di accordi deflattivi del contenzioso.

Le Commissioni respingono l'emendamento Zaratti 1.27.

Alfonso COLUCCI (M5S), illustrando il subemendamento Giuliano 0.1.58.2, di cui è cofirmatario, evidenzia che l'emendamento 1.58 dei relatori in merito al conte-

nimento del risarcimento del danno erariale pone una serie di problematiche.

In primo luogo, sottolinea come esso non chiarisca come determinare il risarcimento in relazione a quei soggetti privati che si trovino a gestire risorse pubbliche e che vengano dichiarati responsabili di un danno. Infatti, la norma, per come è formulata, non consentirebbe di estendere l'applicazione della disciplina al soggetto privato in quanto non vi è alcun riferimento normativo, ma non sarebbe parimenti possibile prevedere due discipline diverse per soggetti pubblici e privati dal momento che ciò sarebbe in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

In secondo luogo, la predeterminazione del danno o valore perduto per l'erario comporterebbe la possibilità, per chi amministra risorse pubbliche, di prevedere con esattezza i costi di un eventuale risarcimento e di scegliere di perpetrare l'illecito laddove conveniente.

Inoltre, il già citato mutamento della natura della responsabilità erariale da risarcitoria a sanzionatoria – peraltro contrario all'indirizzo prevalente in giurisprudenza – rischia di provocare insormontabili problemi di ordine generale e processuale. Infatti, coloro che siano stati dichiarati responsabili di aver causato un danno erariale avrebbero buon gioco nell'invocare il principio del *ne bis in idem* laddove dovessero venire successivamente imputati per lo stesso fatto in sede penale.

Nel ribadire il contrasto delle norme contenute nel provvedimento con gli articoli 3 e 28 della Costituzione e con la normativa di matrice europea, avverte i colleghi della maggioranza che alla prima occasione utile la Corte costituzionale non potrà che ravvisare profili di incostituzionalità. Infine, rammentando anche quanto accaduto in occasione della legge sull'autonomia differenziata, sulla quale la Consulta si è pronunciata poco tempo dopo la sua entrata in vigore, invita il Governo e la maggioranza a non proseguire su questa strada, proprio al fine di non generare confusione all'interno dell'ordinamento giuridico.

Le Commissioni respingono il subemendamento Giuliano 0.1.58.2.

Carla GIULIANO (M5S) interviene sul subemendamento 0.1.58.3 a sua prima firma, che cerca di rimediare alla previsione, definita incomprensibile e scriteriata, del relativo emendamento dei relatori.

Pur comprendendo la necessità di limitare la responsabilità erariale critica, da un lato, la decisione di rendere obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo, anche in relazione alla previsione della necessità di una motivazione espressa per discostarsi dal minimo editto e, dall'altro lato, la scelta di combinare tale obbligatorietà con la previsione di una « forbice » illogica e contrastante con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che già nel 2001 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma analoga a quella in questione. Su questo punto, osserva altresì che, a differenza della norma censurata nel 2001, quella attuale risulta persino priva di parametri adeguati per l'esercizio del potere riduttivo, malgrado i suggerimenti avanzati nel corso del ciclo di audizioni svolte.

Constatata dunque la volontà della maggioranza di demolire la responsabilità erariale, ritiene che verrà meno la funzione deterrente della sanzione e reputa scellerata la scelta di togliere rilievo ai vari parametri considerati fino ad ora nell'esercizio del potere riduttivo.

Per altro verso, osserva come tutti i subemendamenti riferiti all'emendamento 1.58 dei relatori rechino una clausola volta a prevenire una responsabilità dello Stato italiano derivante da un uso distorto delle risorse provenienti dall'Unione europea — specialmente ora che è in corso il Piano nazionale di ripresa e resilienza —, dal momento che l'emendamento dei relatori, in contrasto oltretutto con la normativa dell'Unione europea, non garantisce adeguata tutela a tali risorse.

Sollecita un'attenta riflessione sulle questioni evidenziate, al fine di ovviare alle criticità del provvedimento, che definisce disastroso in tutte le sue componenti.

Le Commissioni respingono il subemendamento Giuliano 0.1.58.3.

Valentina D'ORSO (M5S), intervenendo sul subemendamento Giuliano 0.1.58.4, di cui è cofirmataria, considera l'emendamento 1.58 dei relatori né migliorativo, né chiarificatore, rispetto alla disposizione recata dal provvedimento in esame. Ritenendo che il parametro reale per l'esercizio del potere riduttivo sarà quello del « doppio della retribuzione lorda conseguita » — specialmente nell'ambito degli appalti pubblici — contesta l'opacità della formula proposta dai relatori, che non consente di comprendere quale sia il criterio per scegliere un parametro piuttosto che un altro.

Richiamando poi l'intervento della collega Giuliano, sottolinea come anche il subemendamento in esame — alla lettera c) della parte consequenziale — sia volto alla salvaguardia degli interessi economici dell'Unione europea — in ottemperanza, del resto, agli obblighi posti dalla stessa normativa dell'Unione — per evitare che un domani lo Stato italiano subisca una censura o addirittura l'apertura di una procedura d'infrazione.

In questa prospettiva, richiama la vicenda legata all'abolizione del reato di abuso d'ufficio che ha imposto la frettolosa introduzione di una nuova fattispecie — il delitto di cui all'articolo 314-bis del codice penale di indebita destinazione di denaro o cose mobili —, osservando come l'attuale maggioranza stia rischiando, anche in questo caso, di dover fare una corsa contro il tempo per introdurre una disposizione analoga a quella suggerita dal subemendamento in esame.

Le Commissioni respingono il subemendamento Giuliano 0.1.58.4.

Nazario PAGANO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.45.

ALLEGATO

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.
C. 1621 Foti e C. 340 Candiani.

EMENDAMENTI APPROVATI

ART. 1.

Al comma 1, lettera a), numero 3), aggiungere, in fine, le seguenti parole: e le parole: « deve tenersi conto » sono sostituite dalle seguenti: « nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno e ».

1.57. I Relatori.

Al comma 1, lettera a), dopo il numero 3) aggiungere il seguente:

3-bis) al comma 1-ter, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Il secondo pe-

riodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso ».

*** 1.23.** *(Nuova formulazione).* Montaruli, Sbardella.

*** 1.24.** *(Nuova formulazione).* Steger.