

LA NUOVA DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ ERARIALE

LEGGE 7 Gennaio 2026, n. 1

Relatore: Prof.ssa Carola **PAGLIARIN**

La definizione di colpa grave nel novellato art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994

"Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

Il rilievo riconosciuto all'esito positivo del controllo preventivo di legittimità viene ampliato rispetto al testo precedente dell'art. 1 della legge 20 del 1994.

Si prevede che sia 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 “ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”.

Vengono previste ipotesi di responsabilità limitate al dolo nei casi di

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

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

Viene stabilito l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal nuovo comma 1-octies

Si stabilisce al comma 1-octies dell'art. 1, che “Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”.

Si prevede che “nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo”.

Nella nuova formulazione la responsabilità dei componenti degli organi politici viene ulteriormente limitata rispetto alla previsione di cui al comma 1-ter dell'art. 1,

Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole.

Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

Viene aggiunto, in fine del seguente periodo:

“Il secondo periodo 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”.

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

Al neo introdotto comma 1-decies si prescrive che “L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima”.

Viene prevista una modifica della disciplina della prescrizione molto incisiva poiché il decoro del termine viene fatto decorrere dal fatto dannoso, “indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno”

quanto alle ipotesi di “occultamento doloso del danno”, per le quali il medesimo termine decorre dal disvelamento, queste vengono circoscritte all'occultamento “realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione”.

Viene rafforzato il ruolo delle assicurazioni con il nuovo comma 4-bis, che – accanto all'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 a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave - introduce un'inedita previsione processuale in forza della quale “Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario”.

Si noti che all'art. 6 (“Disposizioni transitorie”), comma 1, si prescrive che “Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Va evidenziata la formulazione di nuove disposizioni in punto di controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della legge 20 del 1994.

In particolare, il controllo preventivo di legittimità viene esteso, ricomprensivo nell'ambito di esercizio del medesimo, ai sensi del riformulato art. 3, comma 1, lett. g), i decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome, di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'art. 14 del codice dei contratti pubblici.

Sono, inoltre, inserite alcune disposizioni specifiche dettate per i contratti relativi alla realizzazione del PNRR e del PNC.

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

Il comma 1-quater prevede, inoltre, una possibilità di estensione dei controlli per Regioni ed enti locali, con un articolato meccanismo volto a conciliare la previsione con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta.

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

Inoltre, il comma 1-quinquies, estende la facoltà di cui al comma 1-quater a ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC, purché sia “pubblico”, nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti”.

Infine, il comma 1-sexies precisa che “Per gli atti e i provvedimenti di cui ai commi 1-quater e 1-quinquies si applicano le disposizioni di cui al comma 1-ter” e, dunque, estende il meccanismo di esclusione della responsabilità a cui primariamente le disposizioni sembrano tendere.

La citata esclusione della responsabilità, a seguito della registrazione o all’operare di circostanze a questa qualificate come equivalenti dal legislatore, opera, del resto, in via generale e non solo per i contratti PNRR e PNC, come precisa la nuova formulazione del comma 2 dell’art. 3., in forza della quale, decorsi i termini ivi previsti, gli atti “si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l’esclusione di responsabilità ai sensi dell’articolo 1, comma 1”.

Disposizioni dedicate all'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

Si stabilisce che “la sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materie di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo, su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi.

“Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma”.

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

La disposizione, che chiaramente favorisce la richiesta di pareri in funzione esimente della responsabilità, a prescindere dalla formulazione da parte della Corte dei conti del parere stesso, prevede un’alternativa di esito e di portata a seconda del contenuto della richiesta.

Se la stessa indica la soluzione della questione proposta, trascorso invano il termine previsto, il parere “si intende reso in senso conforme a quanto prospettato”, essenzialmente nei termini dell’esenzione della responsabilità.

In assenza di una formulazione del quesito che indichi la relativa soluzione, il testo sembra prevedere un diniego di parere alla scadenza del medesimo termine. Stabilire la portata delle ricostruzioni e delle soluzioni in concreto prospettate, qualificare l’assenza o meno di prospettazioni in ipotesi di formule perplesse o non chiaramente enucleabili si può ipotizzare non sarà sempre facile.

Se il profilo della limitazione dell’orizzonte della responsabilità per stimolare l’iniziativa e l’autonomia decisionale, soprattutto con riferimento alle attività relative al piano nazionale di ripresa e resilienza, sembra l’indubbio *file rouge* delle nuove normative, si deve registrare come all’art. 4 vengano però anche introdotte disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell’attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC.

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

Per completezza, va segnalato come vengano anche inserite, all'art. 5, disposizioni in materia di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, stabilendo che all'articolo 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103, sia aggiunto, in fine, il seguente comma: “La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, i cui principi, ivi compresi i limiti dettati dall'articolo 8, comma 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20”.

La portata della riforma – già piuttosto significativa, per quanto si è potuto vedere – potrebbe essere ben più radicale in futuro, dato che all'art. 3 della nuova legge, viene inserita una delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti di contenuto molto incisivo.

LA NUOVA DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ ERARIALE

LEGGE 7 Gennaio 2026, n. 1

Relatore: Prof.ssa Carola **PAGLIARIN**