

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MURMURA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1990

Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti

ONOREVOLI SENATORI. - Il seguente disegno di legge, istitutivo delle sezioni regionali della Corte dei conti, prende le mosse dalle sentenze della Corte costituzionale n. 55 del 3 giugno 1966 e n. 33 del 20 aprile 1968, con le quali venne dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme relative, rispettivamente, ai Consigli di prefettura e alla Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta quali organi di giurisdizione nella materia di contabilità pubblica degli enti locali, e che, riferendosi sia alla composizione che alla competenza, determinarono la espulsione di entrambi dall'ordinamento giuridico. Come è stato chiaramente posto in luce dalla Corte dei conti a sezioni riunite nel parere del 13 aprile 1967, reso su uno schema di disegno di legge occasionato anch'esso dalla predetta sentenza n. 55 della Corte costituzionale,

informato però ad altri criteri, la intervenuta dichiarazione d'illegittimità costituzionale si fonda sul riconoscimento del carattere giurisdizionale così dell'esame e del giudizio sui conti degli enti locali, come dell'accertamento delle connesse responsabilità.

È, infatti, proprio del nostro ordinamento giuridico che l'accertamento delle responsabilità, in quanto involge non solo la naturale esistenza ed entità del danno, ma anche la riconducibilità di esso all'agente in assenza di cause esimenti, debba spettare ad un organo giurisdizionale. Analogamente, il giudizio sul conto, in quanto definisce le rispettive situazioni patrimoniali dell'agente contabile e dell'Amministrazione, richiede che il discarico - o l'accertamento del debito dell'agente - avvenga con pronuncia di un giudice, suscettibile di passaggio in giudicato. Da ciò consegue come la

peculiarità della materia contabile imponga che si devolva la cognizione delle responsabilità ad un organo giurisdizionale, escludendosi, sul piano concettuale, la possibilità di una degradazione della materia dall'ambito giurisdizionale a quello amministrativo. Nel contempo, va riaffermata la necessarietà del sindacato giurisdizionale su tutti i conti presentati: carattere, questo, che più di ogni altro assurge a garanzia della gestione finanziaria degli enti pubblici locali.

Si pone, quindi, il problema del giudice competente, che il disegno di legge risolve nel senso dell'affidamento alla Corte dei conti, in piena aderenza all'indirizzo giurisprudenziale adottato - dopo la dichiarazione di incostituzionalità delle norme concernenti i Consigli di prefettura - dalle sezioni giurisprudenziali della Corte stessa, nonché dalla Corte di cassazione a sezioni riunite (sentenza n. 2616 del 20 luglio 1968), e successivamente dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 68 del 25 marzo 1971), le quali hanno affermato costantemente la competenza esclusiva della Corte a conoscere - per naturale espansione della sua giurisdizione generale nella specialità delle materie di contabilità pubblica - delle controversie, prima devolute ai Consigli di prefettura.

Questa soluzione si contrappone a quella volta ad attribuire la materia contabile ai Tribunali amministrativi regionali, recependo e sancendo una netta separazione della giurisdizione di legittimità e di merito da quella sui conti e sulle responsabilità, più volte espressa e dal Consiglio di Stato in adunanza generale, e dalla Corte dei conti a sezioni riunite, coi pareri del 20 dicembre 1956 e del 17 novembre 1958, nonché dalla più accreditata dottrina giurispubblicista. A tal fine, occorre denunciare l'ibridismo dell'accentramento in un unico organo delle due giurisdizioni, per irriducibile diversità strutturale degli organi della giurisdizione contabile (caratterizzati dalla onnipresenza del pubblico ministero), per la non accostabilità delle rispettive procedure (atteso il carattere intensamente ufficioso e sindacatorio proprio - e soltanto - della

giurisdizione contabile), per l'anomalo sistema delle impugnative delle decisioni rese dai Tribunali amministrativi regionali (davanti al Consiglio di Stato o alla Corte dei conti a seconda della natura della controversia decisa).

Gli argomenti prima svolti sono stati ripresi nel parere della Corte dei conti del 13 aprile 1967, per pervenire alla conclusione che, sulla base della Costituzione, non può darsi, nelle materie di contabilità pubblica, altro giudice che la Corte stessa. Alla tesi propugnata dalla Corte dei conti - così in sede giurisdizionale come in sede consultiva - non è mancato il conforto della Cassazione a sezioni unite, che, con la sentenza n. 2616 del 20 luglio 1968 dianzi ricordata, ha riconosciuto alla Corte, a norma dell'articolo 103 della Costituzione, la cui inderogabilità precettiva è indiscutibile, una competenza generale nelle materie di contabilità pubblica.

Al lume delle cose dette, appare chiaro come la istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti, non solo affida il settore all'organo che, per antica tradizione e per volontà del costituente, si pone nel settore medesimo come unico titolare della funzione giurisdizionale, ma consente, attraverso una ristrutturazione su base decentrata della Corte, il concreto esercizio di tale funzione giurisdizionale. Possiamo pertanto concludere questa analisi con l'affermare come il disegno di legge istitutivo delle sezioni regionali della Corte svolga puntualmente le linee direttive tracciate dalla Costituzione, modellando un organico sistema di giurisdizione contabile.

Onorevoli senatori, in precedenti legislature furono presentati al Parlamento disegni di legge tendenti a colmare il vuoto determinato dalla più volte richiamata sentenza n. 55 del 1966 della Corte costituzionale.

Nel corso della quarta legislatura, oltre al progetto presentato al Senato da parte comunista (Atto Senato n. 1710), altre tre proposte di legge vennero presentate alla Camera dei deputati (la n. 3113, d'iniziativa dei deputati Scarlato, De Mita e Gagliardi, e la n. 3230, d'iniziativa dei deputati Storti ed

altri, entrambe di parte democristiana, nonchè la n. 3292, d'iniziativa dei deputati Martuscelli, Di Primio e Jacometti, di parte socialista): tutte prevedevano l'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti, composte, conformemente al vigente testo unico, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, esclusivamente da magistrati.

Nel corso della quinta legislatura sono state presentate alla Camera altre due proposte di legge afferenti alla materia, l'una (atto Camera n. 630) d'iniziativa dell'onorevole Covelli, quasi del tutto identica al disegno di legge governativo presentato al Senato (atto Senato n. 752), e l'altra (atto Camera n. 639) d'iniziativa degli onorevoli Luzzatto ed altri, che prevedeva la istituzione di una sezione contabile in seno ai Tribunali amministrativi.

Tale soluzione venne superata presso l'altro ramo del Parlamento dalla legge concernente la istituzione dei TAR. Per completezza di trattazione si deve ricordare la proposta di legge d'iniziativa degli onorevoli Luzzatto ed altri (atto Camera n. 633), che riprendeva altra normativa compresa nella proposta Covelli (atto Camera n. 630, articolo 7) per la abrogazione del potere di nomina governativa alla funzione di consigliere e, quindi, per la nomina del presidente di sezione e del presidente. A tali atti e proposte deve aggiungersi il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Zuccalà, Pierraccini ed altri (atto Senato n. 1249), che trattava anch'esso - sia pure in un quadro più lato - del problema della giurisdizione contabile.

Onorevoli senatori, il breve *excursus* di legislazione comparata che andiamo di seguito ad esporre ci consente di affermare che una istituzione superiore di controllo della pubblica finanza (Corte dei conti e corrispondenti istituti) si riscontra pressochè in tutti gli Stati, universalmente riconoscendosi l'esigenza, sia pure con differente intensità a seconda delle rispettive organizzazioni statuali, di una verifica esterna e neutrale nell'interesse della collettività nazionale. Le diverse strutturazioni possono, da un punto di vista

comparato, fondamentalemente dividersi in tre tipologie:

l'una di tipo anglosassone, in cui l'azienda statale è riguardata alla pari di qualsiasi altra azienda. Qui il riscontro è d'ordine strettamente finanziario-economico e, per converso, tutti i rapporti controversi sono di competenza dell'unico giudice ordinario;

la seconda, di tipo germanico, in cui il controllo acquista connotati pubblici, ma l'«ufficio», cui esso è connesso, ha carattere strettamente amministrativo; in ogni caso, e nel rispetto delle autonomie locali più o meno spiccate (Germania federale), l'esercizio stesso di questo controllo è, anche localmente, esercitato da Corti dei conti «regionali»;

la terza, di tipo latino (franco-belga in particolare cui si riconnette il sistema italiano), che alla espressione del controllo in senso stretto collega, in maniera compiuta e racchiusa nello stretto organo come naturale prosecuzione sanzionatoria, l'esercizio di una «giurisdizione» specifica sui pubblici dipendenti in materia di contabilità pubblica; giurisdizione, si osservi, tenuta ben distinta da quella del Consiglio di Stato la quale è - e rimane - limitata ai cosiddetti e ben diversi rapporti di giustizia amministrativa, rapporti cioè tra il cittadino (terzo nei confronti dello Stato) e l'Amministrazione pubblica, mentre la verifica dei rapporti «contabili» tra pubblico dipendente e Amministrazione resta fattispecie interna tra Stato, appunto, e suo dipendente

In armonia con questi ultimi concetti e nella considerazione precipua della specialità del giudice - cui si tende anche nell'ambito della giurisdizione ordinaria attesi i complessi rapporti che via via si instaurano nelle società moderne (specialità che maggiormente si rileva in dottrina, quando si tratti della lettura e disamina di particolari documenti quali i bilanci pubblici: si veda Forte, *La strategia delle riforme*, Milano, 1968, pagina 271) -, il Comitato di contatto tra le Corti dei conti della Comunità economica europea, cui aderisce anche l'Italia, nella sessione di lavori tenutasi a Namur (Belgio)

nell'ottobre del 1968 ebbe ad esprimere, unanimemente, il voto che le Corti dei conti rappresentano l'organo più qualificato per esercitare una verifica «de bonne gestion financière sur les collectivités locales et régionales, tout en sauvegardant objectivement l'autonomie de ces autorités respectives». In conseguenza, il Comitato invitò i poteri pubblici dei Paesi aderenti a volersi ispirare a siffatto principio in occasione di riforme dei sistemi legislativi in atto.

Poste in linea generale tali considerazioni, occorre ora esaminare la particolare procedura instaurata con il presente disegno di legge in ordine alla verifica ed al giudizio sui conti delle Regioni, degli enti e delle istituzioni locali.

Onorevoli senatori, pervenuto a questo punto, e senza passare all'esame analitico degli articoli, ritengo poter prospettare una duplice esigenza:

a) l'urgenza dell'istituzione delle sezioni regionali della Corte, in quanto, se anche il problema non ha avuto risonanza nella pubblica opinione, maggiormente sensibilizzata per l'istituzione dei TAR chiamati alla tutela degli interessi dei singoli, la giurisdizione contabile, posta a tutela degli interessi dell'erario e, quindi, della collettività, deve costituire l'oggetto di una particolare, doverosa attenzione dei legislatori, tenendo, altresì, presente l'ingente numero di conti consuntivi di enti locali, che è indispensabile chiudere entro i più ridotti termini posti con la legge 8 giugno 1990 n. 142;

b) l'approvazione del presente disegno di legge in questo ramo del Parlamento, mentre induce a formulare la speranza e l'auspicio di una sua rapida approvazione anche presso la Camera dei deputati, perchè sia dato finalmente compiuto e conveniente assetto all'importante e delicata materia della giurisdizione sui conti e sulla responsabilità contabile degli agenti ed amministratori degli enti locali, sollecita un'attenta valutazione del rilevante e connesso problema del personale necessario alla nuova organizzazione interna della Corte.

Proprio in ossequio alla previsione delle nuove, pressanti esigenze, il consiglio di

amministrazione della Corte dei conti, rispondendo il 26 settembre 1969 al Ministro per la riforma della pubblica amministrazione che lo aveva invitato a pronunciarsi in merito alla ristrutturazione dei servizi della Corte ed al riordinamento delle carriere del personale non di magistratura, considerando lo sviluppo del lavoro attuale e le future incombenze, ammetteva la necessità di un concreto aumento delle dotazioni organiche, anche per superare la gravissima questione dei distaccati e di quanti svolgevano compiti non propri assolvendo a funzioni di concetto, pur essendo inquadrati in posizioni diverse ed inferiori.

Questo importerebbe la conseguente necessità del riordino delle carriere del personale della Corte.

Onorevoli senatori, voglio, pertanto, ribadire che l'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti risponde non solo ad esigenze pratiche (colmare un vuoto legislativo conseguente alle sentenze della Corte costituzionale n. 55 del 1966 e n. 33 del 1968), ma anche al puntuale adempimento dei precetti contenuti nella Costituzione. È da ricordare che la cognizione giurisdizionale della materia già devoluta ai Consigli di prefettura rientra nella naturale giurisdizione della Corte dei conti alla quale è devoluta - con carattere di generalità - dal secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione. E che tali materie debbano necessariamente essere giudicate da sezioni della Corte dei conti e non da altri organi di giustizia amministrativa discende dal fatto che mentre il primo comma dell'articolo 103 della Costituzione prevede la possibilità dell'esistenza di altri organi di giustizia amministrativa a fianco del Consiglio di Stato (previsione completata dal secondo comma dell'articolo 125 che localizza nella Regione gli organi di giustizia amministrativa di primo grado), il secondo comma dello stesso articolo 103 prevede la giurisdizione della sola Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

Pertanto, qualora si pensasse di colmare il vuoto legislativo in maniera diversa si

urtirebbe contro il disposto dell'articolo 102, secondo comma, che vieta l'istituzione di nuovi giudici non previsti dalla Costituzione. E ciò perchè la Corte dei conti non può certo classificarsi come «organo di giustizia amministrativa», dato il contenuto eminentemente oggettivo della sua giurisdizione, posta essenzialmente a tutela dell'interesse pubblico e per la corretta gestione del pubblico denaro. È altresì da rilevare che la pronuncia giurisdizionale per l'approvazione dei conti dei contabili e dei tesorieri è assolutamente necessaria al fine di rendere certi i rapporti di dare e di avere fra contabili ed ente pubblico attraverso un atto avente natura di sentenza, che per la sua peculiarità non è revocabile, mentre lo sarebbe sempre se l'approvazione avvenisse con atto amministrativo. Del resto è da tenere presente che anche le norme civilistiche prevedono che il tutore debba rendere il conto alla fine della sua gestione al giudice tutelare, che

lo approva con atto avente natura di sentenza.

Onorevoli senatori, il quadro esposto della normativa nuova, nonché la precedente illustrazione della sostanza giuridica, cui esso risponde, saranno certamente accolti positivamente e con favore in questo ramo del Parlamento, da forze politiche il cui impegno civile non può non concorrere a ridare senso di certezza all'ordinamento statale, ad attuarne la rispondenza a una organizzazione conforme a uno Stato di diritto e, soprattutto, non può non concorrere a perseguire coloro i quali male usano, sia pure a livello di enti locali e periferici, del denaro (poco e insufficiente) di cui tali enti sono in possesso.

Concludendo, ritengo sia quella compresa nel presente disegno di legge la strada maestra per coniugare nella maniera più corretta i principi costituzionali delle autonomie e della responsabilità, senza cedere a demagogia ed a populismo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le delegazioni regionali della Corte dei conti, aventi sede e circoscrizione territoriale stabilite dalla tabella A allegata alla legge 20 dicembre 1961, n. 1345, e dall'articolo 3 della legge 13 luglio 1965, n. 883, e successive modifiche ed integrazioni, assumono la denominazione di sezioni regionali della Corte dei conti.

2. Ferme restando le norme che disciplinano l'attività di controllo in sede regionale e la sua organizzazione, le sezioni regionali esercitano le attribuzioni indicate nell'articolo 2.

3. Nella regione Valle d'Aosta è istituita una sezione regionale della Corte dei conti con le attribuzioni indicate nell'articolo 2.

Art. 2.

1. Le sezioni regionali giudicano:

a) sulle responsabilità degli amministratori, agenti ed impiegati delle Regioni, anche a statuto speciale, e degli enti locali, nonché delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, delle unità sanitarie locali e delle aziende turistiche, se vi sono contestazioni ed il conto non risulta regolare;

b) sui conti degli agenti appartenenti alle Amministrazioni statali periferiche, aventi sede nella rispettiva circoscrizione, nonché sulle responsabilità dei funzionari, impiegati ed agenti delle Amministrazioni medesime, quando il fatto, da cui deriva il danno per l'erario, si sia verificato nella propria circoscrizione.

2. I conti degli enti indicati nella lettera a) del comma 1 sono sottoposti al giudizio della sezione regionale della Corte dei conti nei casi in cui siano apportate variazioni nel

carico o nel discarico, o siano designati amministratori, tesorieri e agenti responsabili, ovvero se su tali deliberazioni siano state presentate nei termini prescritti dalle leggi proteste o reclami, ovvero se tale giudizio sia instaurato dal pubblico ministero presso la competente sezione regionale.

Art. 3.

1. Le sezioni regionali, costituite secondo le modalità previste dall'articolo 2, secondo comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161, giudicano, nelle materie indicate dall'articolo 2, con l'intervento di tre votanti.

2. La sezione è presieduta da un presidente di sezione o dal più anziano dei consiglieri che la compongono.

3. Presso ciascuna sezione regionale è istituito un ufficio del pubblico ministero, rappresentato da un vice procuratore generale o da altro magistrato avente funzioni di sostituto procuratore generale.

4. I magistrati sono destinati alle sezioni regionali con il loro consenso. Per le sedi che rimangono scoperte la destinazione potrà avvenire d'ufficio, seguendo il criterio della minore anzianità di qualifica.

5. I trasferimenti dalle sezioni regionali sono disposti con il consenso del magistrato, ovvero in seguito a promozione

Art. 4.

1. È soppressa la seconda delle sezioni giurisdizionali competenti nelle materie previste dall'articolo 3 della legge 20 dicembre 1961, n. 1345. Tali materie, salvo quanto stabilito all'articolo 2, comma 1, lettera b), restano attribuite alla competenza di una unica sezione.

Art. 5.

1. Contro le decisioni delle sezioni regionali e contro quelle della sezione indicata nell'articolo 4 è ammesso appello alle sezioni riunite.

Art. 6.

1. I conti, insieme con i relativi atti, vengono trasmessi dagli enti per la verifica entro dieci giorni dalla scadenza del termine indicato nel comma 8 dell'articolo 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, agli organi regionali di controllo di cui all'articolo 130 della Costituzione e, nelle Regioni a statuto speciale, agli organi di controllo previsti dai rispettivi statuti.

2. L'organo di controllo, entro novanta giorni dal ricevimento dei conti e degli atti relativi, eseguita la verifica, provvede, con deliberazione debitamente motivata, all'approvazione dei conti che ritiene ammissibili al discharge e alla non approvazione di quelli per i quali abbia rilevato irregolarità, facendone risultare le variazioni che si rendono necessarie, e provvede altresì, a cura del presidente, entro otto giorni dalla data della deliberazione, da notificarsi agli interessati in via amministrativa, al deposito della deliberazione stessa nella segreteria della sezione regionale della Corte dei conti competente per territorio.

Art. 7.

1. Il segretario della sezione regionale della Corte dei conti comunica il provvedimento dell'organo di controllo al presidente della sezione stessa.

2. Il magistrato relatore, qualora non rilevi irregolarità e sulla base delle risultanze del provvedimento di cui all'articolo 6 ritenga regolare il discharge, dispone, su conforme avviso del pubblico ministero, anche contestualmente per più conti, l'archiviazione degli atti.

3. Negli altri casi indicati al comma 2 dell'articolo 2, si procede al giudizio sul conto e sulle connesse responsabilità, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e delle norme che disciplinano il giudizio di conto e di responsabilità nei confronti dei funzionari, impiegati ed agenti dello Stato e degli enti locali, assegnando ai medesimi

un termine per la nomina di un difensore secondo le vigenti disposizioni di legge, scaduto il quale, senza che gli interessati vi abbiano provveduto, si procede alla nomina di un difensore di ufficio.

Art. 8.

1. I giudizi indicati negli articoli precedenti, per quanto non previsto dalla presente legge, sono regolati dalle norme del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e del relativo regolamento di procedura, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, nonché, quanto alla sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, dalle norme dell'ultimo comma dell'articolo 3 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655.

Art. 9.

1. Il ruolo organico dei magistrati della Corte dei conti è stabilito con la tabella A allegata alla presente legge, in sostituzione della tabella B, allegata alla legge 20 dicembre 1961, n. 1345. La tabella C, allegata alla legge 20 dicembre 1961, n. 1345, è soppressa.

2. In deroga all'articolo 196 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, i posti che risulteranno vacanti all'atto dell'entrata in vigore della presente legge e quelli che si renderanno disponibili nella qualifica di vice direttore di revisione o di segreteria, saranno per una sola volta conferiti, mediante concorso per esami - costituito da una prova scritta e da una prova orale sui servizi di istituto - al quale potranno chiedere di partecipare gli impiegati della carriera di concetto che, alla data di pubblicazione del decreto che indice il concorso, abbiano maturato nella carriera stessa una anzianità effettiva di servizio almeno pari alla metà di quella normalmente richiesta.

Art. 10.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1991 in lire 4 miliardi, per l'anno 1992 in lire 5 miliardi e per l'anno 1993 in lire 5 miliardi, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991, utilizzando l'accantonamento «Istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti».

TABELLA A
(articolo 9, comma 1)

RUOLO ORGANICO
DEI MAGISTRATI DELLA CORTE

Qualifica —	Numero dei posti —
Presidente	n. 1
Presidenti di sezione	» 28
Procuratore generale	» 1
Consiglieri	» 107
Vice procuratori generali	» 24
Primi referendari	» 251
Referendari	» 260
TOTALE ...	n. 672