

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 752-A-bis)

Relazione di minoranza della I^a Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE PERNA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro dell' Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1969

Istituzione delle Sezioni regionali della Corte dei conti

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1971

ONOREVOLI SENATORI. — La nostra Assemblée esaminerà tra breve il disegno di legge n. 752, che ha come titolo: « Istituzione delle Sezioni regionali della Corte dei conti ». Si tratta di un progetto, presentato dal governo il 2 luglio 1969 e in parte rielaborato dalla 1^a Commissione, con il quale si vorrebbe dare una sistemazione alla materia della contabilità pubblica, mediante l'attribuzione di una parte notevole delle funzioni giurisdizionali ad essa connesse a Sezioni regionali della Corte dei conti, in primo grado, e alle Sezioni riunite della stessa Corte, in grado di appello.

L'esigenza che spinge il Gruppo comunista a presentare sull'argomento una relazione di minoranza nasce da un triplice ordine di considerazioni. In primo luogo, la disciplina legislativa suggerita è largamente insufficiente e lacunosa; tale, in più parti, da non dare una soluzione persuasiva delle numerose e delicate questioni che si presentano nel campo giurisdizionale in rapporto con i problemi della finanza pubblica. In secondo luogo, l'ispirazione del disegno di legge, solo limitatamente corretta dalle modifiche introdotte in sede referente, non dà garanzia del rispetto di fondamentali e non derogabili principi costituzionali, come quelli di eguaglianza, di garanzia del contraddittorio, in ogni fase e in qualsiasi procedimento, di sviluppo delle autonomie territoriali. In terzo luogo, se la Corte dei conti ha acquistato titoli di merito indiscutibili per la sua attività, sempre più rigorosa e puntuale, di riscontro e di valutazione delle gestioni finanziarie dello Stato e degli enti pubblici assoggettati al controllo previsto dall'articolo 100 della Costituzione; se tali meriti debbono non soltanto essere riconosciuti, ma sollecitare le Camere a un esame serio delle relazioni della Corte e ad adeguate iniziative legislative; se tutto questo è vero e indiscutibile, non altrettanto vero nè indiscutibile è l'assioma che sta a base del progetto. Si vuol sostenere, infatti, che laddove vi è contabilità pubblica, ivi si deve attuare sempre e necessariamente un controllo di natura giurisdizionale; e, reciprocamente, che dove si esercita tale giurisdizione, vi è sem-

pre competenza *esclusiva e generale* della Corte dei conti.

Le considerazioni che abbiamo riassunte mettono in evidenza gli aspetti politici che il disegno di legge affronta e che, a nostro avviso, non risolve positivamente. Questa preminente rilevanza politica dev'essere subito sottolineata, appunto per confutare radicalmente la tesi opposta, fatta propria dalla maggioranza della 1^a Commissione, secondo la quale anzichè operare incisivamente e largamente nella materia, il Parlamento altro non dovrebbe fare se non provvedere a specificare le modalità procedurali e i principi organizzativi della giurisdizione della Corte dei conti. Una simile impostazione appare errata principalmente perchè metterebbe in discussione, nell'attuale delicata fase di realizzazione pratica dell'ordinamento regionale, i cardini del sistema delle autonomie delle amministrazioni elettive.

Tali essenziali questioni, che abbiamo intenzionalmente premesso, devono indurre il Senato, a nostro avviso, a non considerare l'imminente discussione in Aula come un affare riservato a pochi « specialisti ». Si tratta, lo ripetiamo, di scelte di grande importanza per l'efficienza e regolarità della finanza pubblica, per l'attuazione dei principi di eguaglianza e di garanzia dei diritti della difesa, per l'effettiva realizzazione di un largo sistema di autonomie territoriali e politiche.

1. — È noto che il presente progetto, ed altri di iniziativa parlamentare, che lo hanno preceduto dal 1966 in poi, hanno tutti tratto occasione da un fatto molto preciso e circostanziato. Con sentenza pubblicata il 3 giugno 1966 (n. 55 del 1966), la Corte costituzionale, a seguito di incidente sollevato dalla Corte dei conti, dichiarò l'illegittimità di varie parti degli articoli 23, 251, 260, 310 e 311 della legge comunale e provinciale del 1934, nonchè delle analoghe disposizioni della legge del 1890 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, in quanto contrastanti con i precetti degli articoli 24, 101 e 108 della Costituzione. Per effetto di quella decisione i consigli di prefettura, uno dei più macroscopici detriti di impronta napoleoni-

ca dell'ordinamento amministrativo italiano, vennero privati delle loro attribuzioni giurisdizionali. Si trattava di un fatto altamente positivo, che poneva la parola fine — in aperta polemica con l'inerzia dimostrata dalle maggioranze parlamentari, che durante 18 anni avevano sostenuto i vari governi — ad una giurisdizione repressiva, di parte, affidata all'impulso dei prefetti, ispirata alle direttive politiche da essi seguite, fondata su aberranti criteri inquisitori.

Questo fatto, tuttavia, non poteva essere considerato a se stante. Un anno prima (sentenza n. 17 del 1965) la stessa Corte costituzionale aveva dichiarato invece infondata la medesima questione, prospettata sempre dalla Corte dei conti, ma sotto un profilo radicalmente diverso, come contrasto delle attribuzioni giurisdizionali dei consigli di prefettura con la disposizione dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, che affida alla Corte dei conti « giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica ». In questo precedente avviso il giudice costituzionale aveva messo in rilievo che la formulazione dell'articolo 103 non aveva un significato innovativo, ma semplicemente garantistico, perchè diretta — come risulta anche dagli atti dell'Assemblea costituente — a mantenere alla Corte dei conti quelle funzioni che, essendo anche strettamente connesse con i suoi compiti di controllo, erano nella tradizione dell'Istituto. Aveva anche aggiunto che la materia della contabilità pubblica, al di fuori di quelle tradizionali attribuzioni, appariva particolarmente complessa e tale da richiedere, anche ai fini previsti dalla Disposizione finale VI della Costituzione, puntuali e adeguate precisazioni legislative; aveva, per di più, sottolineato che la Corte dei conti, rimasta giudice di appello nei confronti delle decisioni adottate in primo grado dai consigli di prefettura, non certo per questo poteva considerarsi privata di qualcosa che la Costituzione le avesse voluto riservare.

La lettura delle due sentenze della Corte costituzionale — n. 17 del 1965 e n. 55 del 1966 — non avrebbe dovuto prestarsi ad alcun equivoco. Cessava ogni giurisdizione dei consigli di prefettura; la Corte dei conti restava, nella materia, giudice di secondo gra-

do; l'individuazione del nuovo giudice di primo grado e la revisione delle esistenti disposizioni, di diritto sostanziale e di diritto processuale, era compito del Parlamento.

Furono ben presto presentate, infatti, varie proposte di iniziativa parlamentare, una delle quali, qui al Senato, da parte del Gruppo comunista (IV legislatura, Atto n. 1710). Ma, ancora una volta, governo e maggioranza adottarono tattiche dilatorie e non si concluse nulla. Con la V legislatura, furono presentate alla Camera dei deputati due nuove proposte di legge (n. 630, Covelli; n. 639, Luzzatto), la seconda delle quali prevedeva che le cessate attribuzioni giurisdizionali dei consigli di prefettura passassero ad una speciale sezione contabile degli istituendi tribunali regionali amministrativi.

Anche l'esame di questi due testi fu condotto con fatica e portò, in definitiva, a scartare la proposta dell'onorevole Luzzatto e a votare un testo sui tribunali regionali amministrativi che, già discusso ed emendato in sede referente anche dalla 1^a Commissione del Senato, è ora inserito fra gli argomenti del prossimo programma dell'Aula. Al Senato, intanto, il governo aveva presentato il disegno di legge sulle sezioni regionali della Corte dei conti.

Per rendersi conto del grave pregiudizio che ha provocato il comportamento tenuto dalla maggioranza e dal governo durante un periodo di più di cinque anni, occorre però riassumere altri eventi. E precisamente:

a) come risultava dall'impostazione che essa aveva originariamente seguito nel sollevare il primo incidente di legittimità costituzionale delle disposizioni sui giudizi in materia contabile e di responsabilità contenute nel testo unico n. 383 del 1934, la Corte dei conti aveva agito nella persuasione che la dizione dell'articolo 103 della Costituzione (« La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica . . . ») le riservasse tale potere in ogni ipotesi di attività finanziaria e contabile di natura pubblica. Coerentemente con tale indirizzo, la stessa Corte, con una sentenza del 1965, aveva rivendicato la propria giurisdizione anche sui rendiconti degli enti pubblici non territoriali e nelle controversie riguardanti le re-

sponsabilità dei loro amministratori, agenti e impiegati. Questa sentenza, però, fu annullata dalla Cassazione (Sezioni Unite, 30 novembre 1966, n. 2811), la quale, richiamando la prima decisione della Corte costituzionale, ritenne che la materia fosse di pertinenza della giurisdizione ordinaria;

b) successivamente però la Cassazione ha cambiato nettamente opinione. Una prima volta (sentenza delle Sezioni Unite 30 maggio 1968, n. 2616), affermando che, « *in difetto dell'intervento del legislatore* », delle controversie già devolute ai consigli di prefettura doveva conoscere in primo grado la Corte dei conti, con giudizi instaurati dal Procuratore generale; una seconda volta (Sezioni Unite, 5 febbraio 1969, n. 363), modificando la precedente giurisprudenza riguardante gli altri enti pubblici. La Cassazione ha ammesso che esiste un campo riservato alla funzione insostituibile del legislatore, ma — proprio per il deprecabile vuoto legislativo determinatosi — ha creduto, con ragionamento poco lineare, di potere colmare quel vuoto non già facendo ricorso ai principi generali di ripartizione della giurisdizione fra giudici ordinari e giudici speciali, bensì con un'interpretazione di tipo pretorio. Per di più, la Cassazione ha indicato, per l'attività del legislatore, un terreno quanto mai ristretto, ripetendo nelle due sentenze che, a determinare la competenza della Corte dei conti, è necessario e sufficiente il concorso di due soli elementi: la natura pubblica dell'ente e quella, parimenti pubblica, del denaro impiegato nella gestione, di modo che la funzione del legislatore sarebbe soltanto quella di stabilire modalità, procedure, criteri organizzativi, e così via;

c) la Corte costituzionale, da parte sua, ribadì le proprie tesi nella sentenza 9 aprile 1968 (n. 33 del 1968), con la quale dichiarò l'illegittimità delle norme relative alla composizione della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta, sempre e soltanto perchè tale composizione non garantiva l'indipendenza di quel giudice. È opportuno ricordare che si trattava dell'unico organo giurisdizionale che fosse investito, in primo grado, sia della giurisdizione amministrativa sia di quella contabile, e che

tale circostanza non apparve affatto anormale alla Corte costituzionale.

Vi è stato tuttavia, più di recente, un parziale mutamento dell'indirizzo dei giudici costituzionali. In occasione di conflitti di attribuzione sollevati da Regioni a statuto speciale, con due successive decisioni (n. 110 del 1970 e n. 68 del 1971) la Corte ha affermato che l'articolo 103 non può considerarsi soltanto in funzione garantistica, giacchè tale testo avrebbe invece allargato, sotto l'aspetto soggettivo, l'ambito della giurisdizione della Corte, « tale essendo il proprio significato dell'aggettivo "pubblico", com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione »; innovando così la sua precedente giurisprudenza e introducendo un'ulteriore argomentazione, secondo la quale nei giudizi contabili che non riguardino l'Erario non sarebbe necessaria la presenza dell'ente, ma ne sarebbe soltanto ammesso l'intervento volontario, a norma dell'articolo 47 del regolamento di procedura avanti alla Corte dei conti e « nei limiti compatibili con la struttura officiosa del giudizio »;

d) infine, dopo la sentenza n. 2616 del 1968 della Cassazione, la Corte dei conti ha preteso di avocare a sè, dichiarandone il carattere *necessariamente giurisdizionale*, l'esame dei conti consuntivi di tutti i Comuni, Province, ECA, patronati e istituzioni di assistenza e beneficenza. Quest'ultimo episodio, che ha portato a concentrare irragionevolmente le risultanze contabili di molte decine di migliaia di gestioni, getta una luce significativa sul comportamento del governo che, anzichè affrontare tempestivamente il confronto con il Parlamento, ha preferito adeguarsi alla situazione che si veniva determinando, procedendo ad una sorta di trattativa separata con l'alta magistratura della Corte. Questa fu chiamata ad esprimere pareri, prima nel 1967 e poi nel 1969, su due schemi legislativi trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il primo dei quali — a quanto è dato di capire — prevedeva, in luogo dei consigli di prefettura, un giudice di primo grado diverso dalla Corte dei conti. Ma questa, con avviso 13 aprile 1967

delle Sezioni riunite, espresse viva contrarietà, mentre nella successiva adunanza 16 aprile 1969 si dichiarava favorevole al testo poi presentato al Senato dal governo. Orbene, di tali vicende il Parlamento è stato informato solo mediante gli scarsi accenni contenuti nella relazione del governo al disegno di legge n. 752. Soltanto quando si era affacciata in 1^a Commissione l'idea di un esame congiunto del presente disegno di legge e di quello, pervenuto dalla Camera dei deputati, sui tribunali regionali amministrativi, e per iniziativa di due associazioni di magistrati della Corte dei conti, si è appreso, *in via non ufficiale*, quale fosse stato il tenore dei ricordati pareri delle Sezioni riunite. Il risultato è stato l'unico possibile in tali condizioni. La maggioranza, dovendo garantire al governo il rispetto degli impegni che questo aveva unilateralmente assunto nei confronti della Presidenza della Corte, ha fatto in modo di non dare esecuzione alla decisione già presa nella 1^a Commissione del Senato. Si è arrivati all'assurdo di non poter discutere un testo, proposto dal gruppo del PSI (n. 1249 - Zuccalà, Pieraccini ed altri), che riecheggiava in parte la proposta già fatta dall'onorevole Luzzatto alla Camera dei deputati.

E potremmo continuare, ma sarebbe inutile. Vi è stato, insomma, un assai singolare comportamento del governo che non è affatto servito a rendere chiare al Parlamento le sue responsabilità e che ha reso difficile quel chiarimento nei confronti della Corte dei conti, che sarebbe stato possibile e certamente assai produttivo.

II. — Prima di passare all'analisi del testo rimesso in Aula dalla 1^a Commissione, è tuttavia opportuno esaminare più specificamente gli aspetti politici, costituzionali e funzionali ai quali abbiamo fatto riferimento finora.

Al di là di ogni disputa accademica sul significato delle parole « contabilità pubblica », bisogna ricordare, in primo luogo, che il regime di diritto sostanziale al quale sono assoggettate le materie e i rapporti relativi è assai complesso, ed è basato su ipotesi e

sanzioni differenti a seconda delle diverse categorie di soggetti interessati.

a) Una prima categoria di questioni e rapporti riguarda i rendiconti delle Amministrazioni dello Stato e le controversie relative alla responsabilità, per danno arrecato all'Erario, degli impiegati e agenti delle Amministrazioni stesse. Le fonti di questa disciplina sono costituite dal testo unico sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214, e dalla legge sulla contabilità generale dello Stato. A questa duplice normativa, di epoca anteriore alla Costituzione, si devono aggiungere le disposizioni degli articoli 22 e 23 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, sullo stato giuridico dei funzionari e impiegati dello Stato e dell'articolo 1 della legge 31 gennaio 1962, n. 1833.

Dal contesto di queste diverse disposizioni risulta che sono soggette alla giurisdizione della Corte: a) l'accertamento della regolarità dei conti resi dagli agenti che abbiano, di diritto o di fatto, maneggio di pubblico denaro; b) l'accertamento delle responsabilità di quanti, legati all'Amministrazione dello Stato da un rapporto di servizio, le arrechino un danno, determinato da colpa o dolo (ipotesi limitata al dolo o alla colpa grave, in caso di incidenti automobilistici). Nel primo caso, l'attribuzione alla Corte dell'accertamento della regolarità dei conti annuali, e le norme dello speciale procedimento previsto dagli articoli 44-51 del testo unico n. 1214 del 1934, trovano la loro giustificazione nel fatto che la stessa Corte esercita, mediante l'istituto della registrazione, il controllo sui decreti e gli altri atti che costituiscono i titoli di spesa e, nei casi di anticipazione ai funzionari delegati, effettua il riscontro degli speciali rendiconti che questi sono tenuti a presentare periodicamente. Una volta che al titolo della spesa sia materialmente seguita l'erogazione della somma, la Corte procede poi alla verifica del movimento di denaro e di valori intervenuto. La differenza dei due procedimenti, l'uno amministrativo e l'altro giurisdizionale, è una conseguenza del diverso rapporto che, nelle rispettive fasi, si stabilisce fra l'Amministrazione e la Corte: nella fase del controllo è consentito al governo di superare

l'eventuale rifiuto di registrazione, chiedendo che questa sia fatta con riserva, mentre nella seconda, in cui l'approvazione del conto equivale a discarico del contabile, la decisione della Corte fa di per sè stato. Il carattere giurisdizionale dell'esame del conto fu d'altra parte escogitato anche per qualificare ulteriormente, nelle due differenti fasi, la diversità del rapporto fra la Corte e l'Amministrazione, nel senso cioè di circondare di particolari garanzie l'accertamento sul conto; cosa che non si rende egualmente necessaria per gli atti di controllo, dato che le registrazioni con riserva sono comunicate alle Camere.

Questo il sistema dei giudizi di conto, la cui effettiva efficienza e razionalità, di fronte alle odierne dimensioni della finanza pubblica, sarebbe tuttavia meritevole di profonde innovazioni. Ma non è il caso di simili digressioni. Ci preme rilevare un'altra cosa e cioè che se il sistema dell'esame giudiziale del conto ha un suo fondamento, e se esso indubbiamente non è incompatibile con la Costituzione, non per questo si può sostenere che sia stato « costituzionalizzato » dall'articolo 103. Questa norma, nel riferirsi alle materie della contabilità pubblica, ha lasciato al legislatore ordinario il compito di disciplinarne tutti gli aspetti, attribuendo quindi la giurisdizione alla Corte dei conti sulle controversie cosiddette erariali: sulle controversie, quali che esse siano, che vengono individuate e regolate con legge ordinaria.

Per quanto riguarda la materia della responsabilità per colpa o dolo, in rapporto a danni arrecati all'Amministrazione dello Stato da impiegati o agenti, non è il caso di fare particolari richiami, se non sotto un unico profilo. Ed è che il giudizio nasce da una pretesa dell'Amministrazione fatta valere, a titolo diretto o di rivalsa, a mezzo del Procuratore generale della Corte: il quale pertanto non assolve solo alle funzioni di pubblico ministero, ma anche a quelle di rappresentante degli interessi patrimoniali dello Stato. Questo spiega, anche se la costruzione del rapporto processuale non appare soddisfacente, come sia possibile che l'Amministrazione non sia presente in cau-

sa con il patrocinio dell'Avvocatura. A parte quest'ultimo problema, è comunque pacifico che il Procuratore generale deve esso fornire tanto la prova del danno che quella della colpa o del dolo dell'agente.

b) Profondamente diverse e difficilmente riconducibili a un modello univoco sono le situazioni relative ai conti degli enti pubblici non territoriali e alla responsabilità dei loro amministratori o impiegati.

Va subito notato che la struttura del conto è, in questi casi, del tutto diversa da quella dei conti dello Stato e che, per ciò che attiene alla responsabilità a titolo di danno, non esiste una normativa specifica, d'ordine generale, che sia paragonabile alle ricordate disposizioni della legge di contabilità, dello stato giuridico degli impiegati dello Stato e della legge n. 1833 del 1962. Sotto il primo aspetto, infatti, il rendiconto di questi enti non rileva, ai fini della sua approvazione, nelle sue diverse parti (conti degli agenti contabili e rendiconto generale, come avviene per lo Stato), ma soltanto nelle risultanze finali e generali della gestione: risultanze che sono approvate in sede ministeriale, mentre i rendiconti dei singoli incaricati del maneggio del denaro sono esaminati e approvati con modalità assai varie dagli organi propri di ciascun ente. Alla Corte il rendiconto annuale della gestione perviene soltanto quando l'ente sia assoggettato al riscontro previsto dall'articolo 100 della Costituzione e, comunque, dopo il provvedimento dell'autorità governativa di controllo. L'esame della Corte, perciò, è di tutt'altro tipo e si conclude con una relazione al Parlamento (1). Il discarico dell'agente contabile avviene altrove, in sede amministrativa ed è discutibile, allo stato attuale, se eventuali contestazioni o rilievi che nascano, sempre in sede di esame amministrativo, possano dar luogo a un giudizio avanti alla Corte.

Sotto il secondo aspetto, come abbiamo già accennato, non esiste — purtroppo —

(1) La determinazione, con la quale la Corte conclude il riscontro e approva la relazione per le Camere, è in tal senso chiarissima, come risulta dalla formula usualmente adoperata.

una normativa di carattere sostanziale, che riguardi quanto meno i grandi enti nazionali non economici, che stabilisca in modo uniforme entro quale limite l'amministratore, o funzionario o impiegato debba rispondere dei danni arrecati per colpa o dolo. Le norme della legge di contabilità e le altre sullo stato giuridico del 1957 non sono senz'altro estensibili e trovano, per di più, un limite di ordine generale costituito dalla varietà di contenuti degli statuti degli enti e dei loro regolamenti organici.

Una simile situazione non è certo edificante (come viene sempre deplorato senza che vi si ponga mai rimedio) e si presta ad abusi, ponendo gravi problemi politici di moralità e di correttezza nelle gestioni e rendendo sempre più urgente l'esigenza di una attenta revisione legislativa. Ma proprio quest'ultima considerazione sottolinea le difformità della legislazione attuale.

V'è infine da aggiungere, dal punto di vista processuale, che il Procuratore generale della Corte non ha e non può avere il compito di rappresentanza in giudizio degli interessi dell'ente ma potrebbe esercitare, se mai, solo quelle di pubblico ministero. Nei giudizi erariali il rapporto processuale si stabilisce fra l'agente che è normalmente convenuto, salvo i casi previsti dagli articoli 56-58 del testo unico della Corte, e il Procuratore generale che agisce come parte, in rappresentanza degli interessi dello Stato, e che non si limita ad esercitare le funzioni di pubblico ministero. Ove la gestione finanziaria sia invece di altro ente, una simile costruzione non può più reggere.

c) La terza categoria di situazioni e problemi riguarda gli enti pubblici territoriali. Come abbiamo accennato nella premessa, il tema non può essere esaurito con l'individuazione o la scelta di un giudice che sostituisca i consigli di prefettura. Bisogna infatti tener conto di altre necessità e peculiarità, che sono di un duplice ordine: a) le prime, riguardanti la vigente disciplina di diritto sostanziale; b) le seconde, che nascono dall'esigenza del rispetto dell'autonomia e del decentramento.

Ci sembra opportuno cominciare da quest'ultimo punto. I consigli di prefettura, che

erano fino al 1865 gli organi esclusivi del contenzioso amministrativo, furono privati di tutte le loro attribuzioni, ad eccezione di quelle connesse alle gestioni locali, con l'allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248. Tale soluzione, completata con la successiva istituzione delle Sezioni IV e V del Consiglio di Stato, si fondava, per quanto ci interessa, su uno schema assai elementare: al centro, in rapporto con la sua funzione di controllo, la Corte dei conti giudicava sui conti erariali e sulle responsabilità degli impiegati e agenti dello Stato; in periferia, in relazione ai poteri dei prefetti nei confronti degli enti locali, i consigli di prefettura giudicavano dei conti consuntivi dei comuni e delle province (salvo un periodo, durante il quale i conti di queste ultime vennero esaminati dalla Corte) e di quelli delle istituzioni di assistenza e beneficenza pubblica.

Vale la pena di ricordare che tale modello istituzionale, per quanto riguarda le amministrazioni locali, rimase sostanzialmente immutato in tutto il periodo prefascista e fu tardivamente innovato con le modifiche del 1923 alla legge comunale e provinciale, ben presto abrogate dal fascismo.

La totale carenza di ogni garanzia di effettiva giustizia, derivante dalla natura e composizione dei consigli di prefettura era del resto pacificamente ammessa, e aveva anzi costituito uno degli argomenti principali per la sottrazione ai consigli di prefettura, delle altre funzioni contenziose che esplicavano prima del 1865: « Di fronte all'interesse prevalente dello Stato, le ragioni e i diritti dei cittadini divengono... semplici interessi ed affari che si tengono in conto per quanto si può, e che soprattutto devono essere regolati dalla stessa autorità amministrativa. Vero è che questa non è quella stessa autorità amministrativa che deve decidere e provvedere; vero è che con il sistema napoleonico appare più chiara la separazione fra amministrazione contenziosa. Ma il modo secondo il quale questi organi contenziosi erano costituiti, la prevalenza dei prefetti nei consigli di prefettura...; facevano sì che il contenzioso amministrativo non potesse, per indipendenza dei giudici e per consistenza dei diritti dedotti in controversia, paragonarsi

benchè lontanamente al contenzioso ordinario » (2). Tali considerazioni avevano grande significato perchè ai consigli di prefettura, concepiti e costituiti come prima, si era lasciata la giurisdizione di cui parliamo, derogando gravemente da quelle garanzie di legalità dell'azione amministrativa che, pur con le riserve che all'epoca giustamente si fecero, si erano tuttavia in parte realizzate con la legge del 1865 e con l'istituzione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. La peculiarità di questa situazione non sfuggì allora alle forze politiche democratiche nè agli studiosi, osservandosi fra l'altro che se il secondo grado di giurisdizione, attribuito alla Corte dei conti, rispettava i principi essenziali del contraddittorio e del diritto di difesa, non così era in primo grado, perchè il procedimento avanti ai consigli di prefettura non garantiva l'imparzialità del giudice, non assicurava un contraddittorio pieno ed era privo di ogni pubblicità e oralità (3). Da parte di altri, considerando nell'insieme l'istituto del giudizio contabile, si sostenne che le caratteristiche di tale procedimento, mirando alla soddisfazione di una pretesa finanziaria dello Stato che doveva comunque realizzarsi, non potevano ricalcare il modello del giudizio di parti, tipico del processo civile, ma fondarsi piuttosto su una esigenza inquisitoria, che comportava l'instaurazione di un rapporto processuale anche nei casi — come i giudizi di conto — in cui normalmente non vi era, in concreto, un conflitto di interessi: « Un giudizio può essere, da parte della pubblica amministrazione, istituito anche quando una effettiva contesa manchi: di tal natura sono, fra le altre, le giurisdizioni finanziarie esercitate su coloro che hanno maneggio di pubblico denaro » (4).

Che tutto questo, già all'inizio del secolo, fosse in contrasto con la pur limitata evolu-

(2) V. E. ORLANDO, in *Trattato omonimo* - Volume III, p. 333-4.

(3) G. FAGIOLARI e E. PRESUTTI, *Commentario sistematico della legge comunale e provinciale* - Volume III, Roma 1914, pag. 366.

(4) Santi ROMANO, in *Trattato Orlando* - Volume III, pag. 586.

zione dell'ordinamento delle autonomie locali, che avevano conseguito dopo il 1912 la estensione del suffragio, di pari passo con l'estendersi dei loro compiti e l'inizio delle municipalizzazioni, è appena il caso di ricordarlo. Sta di fatto, comunque, che il movimento per sottrarre ai consigli di prefettura la loro tradizionale funzione inquisitoria ebbe un parziale successo con le modifiche della legge comunale e provinciale adottate nel 1923. Con la nuova normativa (articolo 99 del regio decreto 30 dicembre 1923, numero 2839), la deliberazione sul conto venne affidata al consiglio comunale o provinciale e solo in caso di contrasto — fra il conto del tesoriere e la deliberazione dell'assemblea, fra questa ed eventuali reclami di contribuenti, o fra i precedenti accertamenti e quelli degli uffici di ragioneria della prefettura — soltanto quando, insomma, si fosse prodotta una situazione patologica, tale da mettere in evidenza *l'esistenza di una contesa*, soltanto allora il conto veniva deferito al giudizio del consiglio di prefettura.

Si trattava di un primo, limitato miglioramento. Restavano tutti gli altri inconvenienti, relativi alla non indipendenza del giudice, al procedimento, e via di seguito. Ma era pur sempre una conquista democratica, perchè riconosceva alle assemblee elettive il potere di deliberare responsabilmente sul rendiconto delle proprie gestioni ed eliminava il carattere intenzionalmente sospettoso e tendenzialmente repressivo della precedente normazione.

Se questo ha valore per il passato, e cioè per un regime che, partendo dallo Statuto albertino, aveva avuto una lenta, travagliata e non compiuta trasformazione in senso parlamentare e democratico, appare oggi tanto più necessario garantire in tale campo alle amministrazioni elettive quell'autonomia che in maniera solenne è loro assicurata dagli articoli 5, 128 e 130 della Costituzione. Non pare dubbio, *in linea di principio*, che l'ordinamento costituzionale sia improntato a criteri tali che escludono ogni forma di attività inquisitoria nei confronti delle gestioni locali, consentendo invece — come è ovvio — la possibilità per più sog-

getti e organi, dal cittadino alla stessa assemblea elettiva, all'organo regionale di controllo, di impugnarne in tutto o in parte le risultanze e di chiedere, su tale base, una decisione assistita dalla forza del giudicato.

Nè a questo orientamento può fare ostacolo la tesi, che abbiamo già in parte criticato, secondo la quale l'esame del rendiconto, per esigenze obiettive e preminenti, non può farsi se non in forme giurisdizionali. Si tratta dell'opinione espressa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nei due pareri resi al Governo nel 1967 e nel 1969, fatta poi propria dalle più recenti sentenze della Corte costituzionale. Ma la tesi per quanto così autorevolmente sostenuta, non appare accettabile, per più di un motivo:

1) perchè, come abbiamo già detto, non si può in alcun modo sostenere che l'articolo 103 abbia « costituzionalizzato » il principio dell'esame del conto mediante un giudizio, quando invece ha riservato alla Corte dei conti, nella materia erariale, il giudizio sulle controversie relative alla contabilità, lasciando ovviamente al legislatore ordinario di provvedere alla normazione in materia.

Nessuno potrebbe sostenere — e infatti nessuno lo sostiene — che sarebbe illegittima, per esempio, una riforma con la quale la presentazione del conto e il decreto di scarico previsto dall'articolo 47 del testo unico n. 1214 del 1934 — decreto che costituisce l'ipotesi principale, quella fisiologica — non fossero più qualificati come atti processuali, e si preoccupasse tuttavia (questa ipotetica riforma) di fornire la Corte dei conti di più adeguati e moderni strumenti di esame delle gestioni esaminate;

2) perchè non è vero ed è politicamente e concettualmente incongruo giustificare la tesi della necessità di un giudizio su tutti i conti delle gestioni pubbliche — e in particolare di quelle locali — invocando la « struttura officiosa » del giudizio contabile. Anche a volere ammettere che tale sia l'attuale struttura del giudizio avanti alla Corte dei conti — ma la tesi è stata autorevol-

mente contestata, con argomenti non trascurabili (5) — ciò non può comportare che il giudizio sia necessario anche quando manchi un conflitto di interessi;

3) perchè non soltanto in epoca precedente, con l'articolo 99 del regio decreto n. 2839 del 1923, *ma anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione*, si è legiferato, senza alcun contrasto, nel senso di sottrarre i conti degli enti locali ad una attività giurisdizionale dei consigli di prefettura, limitandola ai casi di reclamo e contestazione. Con il decreto-legge 21 aprile 1948, n. 1372, infatti, furono dettate norme intese a smaltire l'arretrato dei conti determinati dalla guerra, e si provvide anche a stabilire una disciplina per i conti in formazione, nel senso già indicato, fino al 31 dicembre 1950. L'articolo 1 del provvedimento, che fissava all'ultimo comma l'anzidetto termine, nel comma precedente stabiliva testualmente quanto segue: « sono abrogati l'articolo 1 del decreto-legge 20 febbraio 1927, n. 257, e gli articoli 308, 309, 310 e 311 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 ». La legge di ratifica 30 luglio 1951, n. 961, lasciò immutato questo comma, limitandosi a prorogare il termine al 31 dicembre 1952. Intervenne poi la legge 7 aprile 1954, n. 142, che, sia pure con formulazioni non univoche, non abrogò, nè esplicitamente nè implicitamente, la già avvenuta abrogazione degli articoli 308-311 del testo unico del 1934. Infine, con la legge 11 marzo 1958, n. 209, il termine delle disposizioni provvisorie fu portato al 31 dicembre 1960. In pratica, dunque, vi è stato un lungo periodo di tempo (dal 1948 al 1960, 13 anni) durante il quale il giudizio sui conti era soltanto eventuale. Alla scadenza del 31 dicembre 1960, si è pre-

(5) Nel commentare la sentenza n. 55/1965 della Corte costituzionale, che aveva fra l'altro espresso l'avviso che esistono in Italia giudizi che si iniziano d'ufficio e che ciò non è costituzionalmente illegittimo, M. S. GIANNINI ha dimostrato efficacemente il rilievo costituzionale della regola *ne procedat iudex ex officio* ed ha contestato che, oltre ai cessati giudizi avanti ai consigli di prefettura, ne esistessero in Italia altri a struttura officiosa (V. in *Giurisprudenza costituzionale* - 1955, pag. 187 segg.).

valentemente ritenuto che le disposizioni provvisorie dovevano continuare ad applicarsi, fino a quando, secondo gli impegni più volte assunti dal Governo in Parlamento, non fosse adottato un nuovo testo della legge comunale e provinciale. Altri, invece, ha sostenuto che la scadenza del termine del 31 dicembre 1960 comportava il ritorno al sistema del 1923. Di fatto, comunque, non risulta che i consigli di prefettura dopo il 1960 — almeno nella loro maggioranza — abbiano instaurato formali procedimenti giudiziari per l'esame dei consuntivi degli enti locali.

Se non vi sono, pertanto, ragioni di principio nè di opportunità politica per restituire all'esame dei conti degli enti locali, in assenza di contestazione, il carattere giurisdizionale che aveva prima della Costituzione, a maggior ragione non sembra possibile invocare la competenza giurisdizionale della Corte, dato che questa non è l'organo cui spetta il controllo sugli atti degli enti locali o sui loro bilanci preventivi. Nè, per arrivare alla conclusione opposta, si può argomentare dal fatto che i rendiconti di quattro Regioni a statuto speciale vengono esaminati dalla Corte. Invero, la Corte esercita il controllo preventivo anche sui loro atti, in Sicilia mediante apposita Sezione e in Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia attraverso le delegazioni regionali. La situazione è del tutto diversa in Val d'Aosta, dove non esiste nemmeno la delegazione della Corte. È perfino da domandarsi se il sistema adottato per quelle quattro Regioni sia del tutto congruo; è certo, comunque, che esso non è una conseguenza necessaria degli articoli 103, secondo comma, e 125, primo comma, della Costituzione; tanto è vero che, volendolo estendere alla Regione realizzata per ultima — il Friuli-Venezia Giulia — si è preferito stabilirlo nell'articolo 58 dello Statuto, approvato con legge costituzionale.

Venendo ora a considerare il punto concernente la disciplina sostanziale della materia, sempre per quanto riguarda gli enti locali ed i loro amministratori e impiegati, è facile verificare come tale normazione sia

profondamente diversa da quella prevista per lo Stato e i suoi agenti, ed anche da quella riguardante gli enti pubblici non territoriali.

Si dice comunemente che la differenza consisterebbe solo in questo: che, per quanto riguarda le controversie derivanti da un danno arrecato al comune o alla provincia, la giurisdizione sarebbe affidata al giudice ordinario anzichè a quello contabile. Ma ciò non è affatto vero; anzi, da questo punto di vista la differenza in pratica non esiste. La semplice lettura degli articoli 251-259 della legge comunale e provinciale del 1934, relativi ai casi già di competenza dei consigli di prefettura, lo prova abbondantemente, giacchè, tranne le ipotesi dei contabili di fatto (art. 251) e delle spese erogate o impegnate con atti o mutui non legalmente perfezionati (articoli 252 e 253), che si possono in qualche modo assimilare alle controversie che nascono effettivamente sui conti, tutte le altre ipotesi (articoli 254-259) non si basano sulle risultanze contabili, e richiedono, affinchè possa instaurarsi il giudizio, che sia constatata l'effettiva esistenza di un danno. Si tratta, dunque, di responsabilità civile, affidata alla cognizione del giudice contabile. Questa era anche l'interpretazione data dopo il 1934. Ricordiamo, fra le altre, l'opinione dello Zanolini il quale, in base ad un esame assai puntuale delle richiamate disposizioni, le considerava espressamente casi di responsabilità civile affidati al giudice contabile, ed anzi riteneva che lo stesso significato dovesse attribuirsi anche agli articoli 252 e 253 (6).

È pur vero che gli articoli 261-264 della legge del 1934 prevedono anche casi di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, ammettendo la possibilità del giudizio se sussista dolo o colpa grave di amministratori, funzionari o impiegati degli enti locali. Ma, in verità, tali ipotesi costituiscono una semplice riserva generica di azione di danno per quei casi in cui — malgrado la minuziosa e non breve enumerazione delle ipotesi di responsabilità contenuta nei pre-

(6) G. ZANOBINI, *L'Amministrazione locale* (terza edizione) - Padova 1936, pag. 319 e segg.

cedenti articoli 251-259 — non fosse possibile farvi rientrare un singolo fatto o comportamento. Il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, come era comunemente ammesso, in passato, costituisce insomma un di più rispetto a controversie già precisamente individuate e affidate al giudice contabile. Di giudizi avanti ai tribunali, infatti, se ne sono svolti in 36 anni ben pochi, a fronte di un numero incredibile di addebiti, spesso cervellotici e persecutori che, specialmente negli anni Cinquanta, sono stati contestati dai consigli di prefettura. A chiarire la natura solo complementare ed eventuale di tali giudizi sta soprattutto l'articolo 264 del testo unico n. 383 del 1934. Questo articolo, infatti, non consente che il Comune (o la Provincia) citi avanti al tribunale l'amministratore o l'impiegato che abbia procurato il danno, ma sottopone l'esame della questione alla valutazione preliminare dell'autorità di vigilanza, la quale dichiara previamente, con atto amministrativo, quali persone « appariscano » responsabili. Questa sola dichiarazione, sempre per l'articolo 264, è sufficiente ad ottenere contro i presunti responsabili provvedimenti cautelari e persino iscrizioni ipotecarie, *validi per due anni*. Si tratta palesemente di una enormità.

La differenza, di diritto sostanziale, fra le responsabilità dei funzionari e impiegati statali e quelle degli amministratori e impiegati dei comuni e delle province risiede, invece, in altri aspetti:

a) possono richiedersi al tribunale, come abbiamo già detto, provvedimenti cautelari *ante causam* della durata di due anni (anzichè di 15 giorni dal primo atto di esecuzione, com'è richiesto dal codice di procedura civile) e perfino iscrizioni ipotecarie non fondate su un titolo che possa ritenersi efficace ai sensi dell'articolo 2818, ultimo comma, del codice civile;

b) nei giudizi in sede contabile non ha mai nessuna importanza che il fatto di cui si discute sia derivato, o meno, da colpa o dolo. La semplice constatazione dell'evento — salvo solo l'onere della prova diretta

o contraria del danno — comporta la dichiarazione di responsabilità o la condanna.

Si tratta quindi di un sistema pesantemente persecutorio. Che sia stato adottato dal fascismo non desta alcuna meraviglia, ma che sia in piedi oggi è cosa grave e assai negativa. Esso contrasta non solo con principi essenziali della Costituzione, ma anche con semplici disposizioni del diritto comune. Ci ha profondamente sorpreso perciò che la maggioranza della 1^a Commissione non abbia voluto esaminare seriamente quegli emendamenti del nostro Gruppo che tendevano ad eliminare tali gravissime e illegittime sperequazioni; alla nostra richiesta, per quanto insistente e motivata, si è risposto che ciò avrebbe comportato una modifica della legge del 1934, il che sarebbe stato « eccessivamente innovativo »!

III. — Il testo del disegno di legge, licenziato dalla 1^a Commissione, non soddisfa nessuna delle esigenze che abbiamo richiamate. Esso si presta, per di più, ad altre notevoli critiche.

1) Per quanto riguarda *la scelta del giudice* che dovrà sostituire la cessata giurisdizione dei consigli di prefettura, si è respinta la proposta di affidare le materie in discorso ad un'apposita sezione dei tribunali regionali amministrativi.

Si è sostenuto che tale proposta era stata ritenuta erronea alla Camera dei deputati e che sarebbe incongruo un sistema in base al quale i giudizi di appello dalle decisioni di quei tribunali dovessero in parte essere diretti al Consiglio di Stato e in altre parti alla Corte dei conti. Si è anche voluto ricordare, per quanto riguarda l'atteggiamento del nostro Gruppo, che nel disegno di legge da noi presentato nella precedente legislatura si era egualmente proposta l'istituzione di sezioni regionali della Corte. Quest'ultimo argomento ha poco valore, perchè il testo fu presentato il giorno stesso della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale (il 3 giugno 1966) e, proprio in considerazione della mancata realizzazione dell'ordinamento regionale, si chiari nella relazione introduttiva che, data l'urgenza, sem-

brava logico adottare con sollecitudine tale soluzione, con un provvedimento « soggetto ad eventuale revisione legislativa, in vista dell'istituzione, al momento dell'attuazione dell'ordinamento regionale, dei tribunali regionali amministrativi ».

Non è poi la prima volta che, in materie delicate, in cui prevale l'elemento istituzionale e hanno gran peso gli aspetti tecnici, si viene a determinare qualche diversità di orientamento nei due rami del Parlamento. La Camera dei deputati, comunque, ha più di una volta discusso dell'opportunità di creare un tribunale regionale unico, con sezione contabile specializzata; la stessa proposta è stata presentata al Senato dal già ricordato disegno di legge n. 1249 (Zuccalà e altri) e successivamente ribadita pubblicamente dalla Commissione giustizia del PSI (*Avanti!* 16 maggio 1971). Questi episodi stanno a provare che il Parlamento è pienamente libero, in base ai criteri di opportunità, di razionalità e di giustizia che vorrà in definitiva assumere, di affidare o non affidare la materia ai tribunali regionali amministrativi; così come esso è parimenti libero, anche nell'ipotesi negativa, di affidarla alla Corte dei conti o ad un terzo giudice.

Nè ha grande significato l'obiezione che i giudizi di appello, derivanti da impugnative delle decisioni dei tribunali regionali, sarebbero illogicamente deviati verso due giudici di secondo grado diversi. Non sarebbe questo il primo caso del genere e, fino ad ora, non sono state mai sollevate obiezioni del genere quando le sentenze di un giudice (per esempio, il pretore) vengono appellate dinanzi a giudici diversi solo *ratione materiae*. Ma, in questo caso, la situazione sarebbe più articolata, trattandosi di una sezione speciale, cui parteciperebbero anche esperti; sezione che comporterebbe la soluzione più naturale e più rispettosa dei precetti delle autonomie nei tribunali regionali amministrativi.

Pare dunque necessario rivedere prima di tutto questo punto, in un certo senso pregiudiziale all'intera normativa della legge.

2) Una seconda questione concerne *i soggetti nei confronti dei quali deve operare la giurisdizione* in discorso. L'articolo 2, tan-

to nel testo governativo che in quello della Commissione, attribuisce al nuovo giudice le controversie sulle « responsabilità degli amministratori, agenti ed impiegati delle Regioni, anche a statuto speciale ». In sostanza, mediante l'uso di una sola parola — « anche » — si dà per scontato e irrevocabilmente deciso:

a) che gli atti della Regione della Valle d'Aosta sono soggetti al controllo della Corte dei conti e che a ciò consegue la competenza di questa nei giudizi di responsabilità;

b) che lo stesso regime deve essere adottato per le Regioni a statuto ordinario.

Si tratta di un modo surrettizio di risolvere un problema che ha ben più ampia portata, come abbiamo già accennato in precedenza. Dal primo punto di vista, le speciali condizioni di autonomia della Valle vietano che il sistema di controllo degli atti sia diverso e quindi consigliano che resti immutata la situazione attuale (in Val d'Aosta, infatti, non esiste una delegazione della Corte dei conti). Per le stesse ragioni per le quali, nel deliberare lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, il Parlamento ha creduto giusto stabilire il controllo della Corte, ben può il Parlamento, in considerazione della specialità del regime autonomistico, lasciare immutata la situazione in Val d'Aosta. Si tratta, certamente, di materia opinabile: ma per adottare delle innovazioni è necessario che vi sia una specifica necessità e utilità, di cui invece non si dà alcuna dimostrazione.

Dal secondo punto di vista, è ben noto il complesso e faticoso travaglio che sta accompagnando la cosiddetta « fase costituente » delle Regioni a statuto ordinario. Si è in grave ritardo con l'elaborazione e l'esame dei decreti di trasferimento di funzioni, personale e mezzi finanziari. Solo in alcune regioni si sono costituiti i comitati di controllo sugli atti degli enti locali. Soprattutto, ci preme ricordare al Senato che la materia dei controlli — sia di quelli sugli atti delle Regioni, sia di quelli sugli enti locali — è oggetto di ampia e appassionata discussione nelle assemblee interessate e nei loro rapporti con i poteri centrali. Nè si può tacere che, al momento in cui la 1^a Commissione,

su proposta dei colleghi Pieraccini e Signorello, adottò il testo di parziale revisione e abrogazione della legge n. 62 del 1953 — poi legge 23 dicembre 1970, n. 1084 — si convenne generalmente, senza opposizione del Governo, che la questione dei controlli sarebbe stata affrontata dopo l'approvazione degli Statuti regionali, anche per tener conto esattamente dei problemi che gli stessi Statuti avrebbero posto. Orbene, gli Statuti sono ora tutti legge della Repubblica, ed è quindi il momento per dar corso a quelle intese; ma ciò diverrebbe impossibile, se passasse nel testo attuale la lettera a) dell'articolo 2 del presente disegno di legge, che deve quindi essere adeguatamente emendato.

3) Debbono poi considerarsi assai negative, in generale, le soluzioni adottate agli articoli 6 e 7, anche nel testo della Commissione, circa le *modalità di esame dei conti consuntivi* e la loro definizione. Pur dando atto che si è scartata l'idea, presentata dal Governo, di istituire *ad hoc* delle commissioni speciali, non possiamo non ritenere sbagliato il principio informatore che, in ultima analisi, si è voluto affermare. Si è accertato, infatti, che la deliberazione dei rendiconti desse luogo ad un esame in sede amministrativa — da parte del comitato regionale di controllo — e non giudiziaria; ma si è, nella sostanza, prevista in tutte le ipotesi una fase supplementare in sede giurisdizionale che si conclude, in assenza di reclami, contestazioni o rilievi, con l'archiviazione degli atti. In definitiva, il riscontro in sede amministrativa ha solo il valore di una prima deliberazione, ma occorre sempre — senza che ve ne sia ragione alcuna, per i motivi sui quali ci siamo già ampiamente diffusi — una fase giurisdizionale inquisitoria. Tale soluzione, oltre che scarsamente utile, appare del tutto illegittima: sia perchè, ove manchi l'archiviazione, si procede in pratica ad una istruttoria sommaria in assenza di contraddittorio, istruttoria i cui risultati possono essere conosciuti dopo la citazione in giudizio del contabile; sia anche perchè, data la formula sommaria (e amplissima) usata per i poteri inquirenti del magistrato re-

latore sul conto, il giudizio eventualmente instaurato finirebbe per riguardare il conto nella sua interezza, e non le sole partite contestate, come deve essere invece affermato.

Bisogna anche rilevare che nel primo comma dell'articolo 6 si fa riferimento al terzo comma dell'articolo 310 del testo unico n. 383 del 1934, e cioè ad una disposizione abrogata da molti anni.

La soluzione più semplice e limpida, per quanto attiene agli enti locali, è quella di ritornare, con gli opportuni adattamenti, alla normativa dell'articolo 99 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839. Per quanto riguarda la Val d'Aosta e le regioni a statuto ordinario si dovrebbe rinviare ogni decisione a un esame più approfondito e comunque al momento della attuazione dell'articolo 125, primo comma, della Costituzione.

4) Circa le *disposizioni di diritto sostanziale che regolano le responsabilità degli amministratori, funzionari e impiegati* nei confronti dello Stato, degli enti locali e degli altri enti pubblici, ci pare di avere dimostrato che esiste una notevole e ingiustificata disparità di trattamento, soprattutto a svantaggio degli amministratori elettivi.

Pur nei limiti di questo disegno di legge — e formulando il voto che si affrontino presto e con chiarezza le questioni riguardanti le gestioni dei grandi enti nazionali, con normativa generale — ci sembra che si possa e si debba, rivedendo la frettolosa decisione contraria della 1ª Commissione, introdurre nel testo alcune precise disposizioni. E precisamente:

a) abrogazione degli articoli 261-265 della legge comunale e provinciale del 1934, tenendo anche conto che ciò non significa impossibilità per i terzi danneggiati di agire davanti ai tribunali, nè per l'Amministrazione, ove sia consentito, di agire in rivalsa davanti all'istituendo giudice di primo grado;

b) estensione, ai fini di cui sopra, delle norme degli articoli 22 e 23 del testo unico sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato;

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) estensione — nei casi degli articoli 251-259 del testo unico del 1934 — anche dei principi che regolano la responsabilità erariale, nel senso che la prova del danno deve sempre essere fornita dal soggetto che promuove l'azione e che non può essere dichiarata la responsabilità ove il fatto dannoso non dipenda da colpa o dolo, debitamente accertati nelle forme proprie del giudizio di cognizione.

5) Anche per l'ipotesi, che speriamo non si verifichi, che il Senato non recedesse dall'idea della creazione di *sezioni regionali della Corte dei conti*, e pur riservandoci di fare in Aula le proposte necessarie per una migliore valutazione dell'argomento e per uno spostamento dell'esame degli articoli al momento in cui sarà chiusa la discussione generale sul disegno di legge istitutivo dei tribunali regionali amministrativi, anche in tale ipotesi crediamo che sarebbe comunque indispensabile una modificazione delle norme elaborate dalla 1^a Commissione. E ciò sotto diversi aspetti:

a) il testo non precisa che cosa avverrà in seguito alla trasformazione delle attuali delegazioni in Sezioni giurisdizionali. Non è dato di comprendere, in altre parole, come saranno ripartite fra i magistrati le funzioni di controllo e quelle giudicanti, il che potrebbe provocare gravi conseguenze per ricusazione o astensione dei giudici.

Pare a noi indispensabile che l'assegnazione alle funzioni di controllo o a quelle giudicanti debba avvenire con provvedimenti pubblici, di adeguata durata, tali da consentire un ordinato svolgimento autonomo delle due attività;

b) in secondo luogo, non può non essere accolta la nostra proposta di regolare la materia della ricusazione e della astensione;

c) il meccanismo processuale previsto, mediante semplice richiamo del testo unico sulla Corte dei conti, non risolve la questione di quale sia la figura del Procuratore generale e non dà risposta al problema della presenza in giudizio di tutte le parti del rapporto controverso.

Se pur si può ammettere, data la presenza di un preminente interesse pubblico, che il Procuratore generale possa intervenire o anche promuovere l'azione, in analogia con quanto accade in taluni giudizi civili, non si può in alcun modo evitare che sia parte in giudizio, come legittimo e necessario contraddittore, l'ente (diverso dallo Stato) di cui il convenuto sia funzionario o amministratore. Questo criterio, per la verità, non è affatto nuovo, tanto che la Corte dei conti, fino a quando ha giudicato in appello dalle decisioni dei consigli di prefettura, ha sempre preteso, a pena di inammissibilità, che tutti gli atti processuali fossero notificati all'ente, a cominciare da quello introduttivo. Ma l'ente deve potere anche promuovere esso il giudizio, con le procedure e le forme che la legge consente, senza essere degradato alla mera funzione di denuncia al Procuratore generale e senza poter quindi rendere adeguatamente e responsabilmente conto del proprio comportamento in merito;

d) l'attribuzione esclusiva dello *jus postulandi* al Procuratore generale presuppone, per di più (come abbiamo già rilevato), che prima ancora dell'atto introduttivo del giudizio di responsabilità, il Procuratore generale raccolga, in assenza di qualsiasi contraddittorio, elementi a carico del possibile convenuto. Tale sistema pare incompatibile con i precetti costituzionali e va quindi largamente rivisto;

e) infine, la composizione dell'organo giudicante — pur ridotta a tre membri, nel nuovo testo del primo comma dell'articolo 3 — non soddisfa quelle esigenze di specializzazione e di collegamento con le esperienze delle amministrazioni elettive che, a nostro avviso, sembrano prevalenti. Riteniamo perciò che, fatta salva con adeguato congegno di nomina l'indipendenza dei giudici non togati, si possa utilmente prevedere un collegio di cinque membri, tre dei quali eletti dal consiglio regionale.

IV. — Riteniamo necessario dedicare ancora qualche parola ai problemi generali, che riguardano l'ordinamento della Corte

dei conti, sollevati dal disegno di legge in esame.

Da troppo tempo, purtroppo, è rimasta priva di attuazione la disposizione costituzionale che impone sia garantita pienamente l'indipendenza dei massimi magistrati amministrativi; tale inattuazione ha avuto ulteriori conseguenze negative perchè sono continuate, senza che si seguissero nemmeno criteri obiettivi e imparziali, le nomine dei consiglieri da parte del Governo.

Questo problema, che è certo uno dei più delicati e gravi del vigente sistema della giustizia amministrativa, non può essere più differito a lungo. Ci rendiamo conto, peraltro, che non in questa occasione sarà possibile risolverlo, almeno pienamente. Ma è pur possibile, in previsione di quell'allargamento degli organici della Corte che si rende necessario (necessario anche nel caso della creazione di sezioni speciali dei tribunali regionali amministrativi), innovare gli attuali arcaici sistemi di promozione dei magistrati, di assegnazione di essi alle varie sedi, di copertura dei posti previsti per i singoli uffici e sezioni della Corte. A tale scopo, riteniamo possibile procedere ad un allargamento del Consiglio di presidenza della Corte, con l'inclusione di altri otto membri, e far stabilire da questo organo così integrato le piante organiche e il numero dei magistrati addetti ai diversi uffici della Corte. La copertura dei posti che si rendessero vacanti potrebbe avvenire a

domanda e in base ad appositi scrutini, secondo criteri obiettivi di priorità, e, per i posti eventualmente rimasti scoperti, con assegnazioni ispirate a principi di funzionalità.

Principi analoghi dovrebbero operare per la promozione, ferma la competenza del Consiglio di presidenza, allargato come sopra.

Riteniamo, infine, che si possa e si debba rivedere anche, secondo principi analoghi, che ci riserviamo di precisare in emendamenti, la situazione del personale non di magistratura, al quale fa carico una gran massa di lavoro, con trattamento non sufficientemente adeguato e spesso con non corretto riconoscimento di qualifiche.

* * *

Onorevoli senatori, abbiamo esposto, forse con eccessiva ampiezza, i motivi della nostra preoccupazione per le innovazioni poco felici, incomplete e spesso illegittime che si vorrebbero introdurre con il presente disegno di legge. Crediamo di avere indicato chiaramente le modifiche necessarie, soprattutto quelle non derogabili alla luce dei principi costituzionali. Confidiamo, pertanto, in un confronto serio su questi argomenti e sulla possibilità di pervenire a soluzioni conclusive accettabili e giuste.

PERNA, *relatore di minoranza*