

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BATTAGLIA, MACERATINI, CUSIMANO,
PEDRIZZI, BUCCIERO, CURTO, DE CORATO, DEMASI, PACE
e SPECCHIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 1996

Norme in materia di giurisdizione della Corte dei conti

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato per l'anno 1993, presentato dalla Corte dei conti alle Camere per l'approvazione, (*Doc. XIV, n. 1*, vol. I, tomo I) il supremo giudice della responsabilità amministrativa ha denunciato la scandalosa circostanza che su 404 miliardi attesi dalle 1.120 condanne comminate a pubblici amministratori nel periodo 1980-1993, le Amministrazioni interessate hanno proceduto al recupero di appena 3,3 miliardi, cioè (se si prescinde da due decisioni, per l'ammontare di 317 miliardi, che la Corte valuta a parte) solo il 4,5 per cento del totale danno erariale accertato.

Una simile situazione, più volte denunciata negli anni trascorsi, non può più trovare compiaciuti immobilismi in un Parlamento che, più di ogni altro in passato, è chiamato a dare risposte concrete alla richiesta di giustizia sempre crescente proveniente da un'opinione pubblica ormai avvezza a rivendicare con forza e determinazione i propri diritti di attiva compartecipe della *res publica*.

Non pare revocabile il dubbio che il motivo determinante se non unico di una tale intollerabile situazione sia da rinvenire nell'attuale sistema di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, rimesso dall'articolo 76 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti alla cura delle stesse Amministrazioni che hanno subito il danno, presso le quali, non di rado, l'attivazione delle relative procedure dovrebbe far capo a quegli amministratori e funzionari, o comunque a nuclei operativi ad essi molto vicini, destinatari della condanna erariale.

Non v'è chi non veda l'innaturale strutturazione di un procedimento che tende a far coincidere nello stesso centro decisionale

soggetto attivo e passivo dell'attività giurisdizionale.

Deve al contrario ritenersi che non esista alcun motivo per il quale, innanzi alla Corte dei conti, si debba derogare al principio generale di cui all'articolo 78 dell'Ordinamento giudiziario, secondo il quale spetta al pubblico ministero l'esecuzione delle sentenze.

Al ripristino di tale corretto principio di civiltà giuridica, anche innanzi al giudice contabile, è finalizzato principalmente il presente disegno di legge, attraverso un coerente riordino della fase pubblicazione/esecuzione delle sentenze della Corte dei conti, sin qui supinamente strutturata sullo schema privatistico della gestione di diritti ed interessi disponibili, trascurando totalmente la natura costituzionalmente autoritativa, pubblica ed obbligatoria dell'azione di responsabilità rimessa al pubblico ministero contabile, che non può limitarsi alla definizione sostanziale del rapporto, senza incidere sull'effettivo recupero del danno erariale.

L'articolo 1 rimodula la procedura di pubblicazione delle sentenze, diversamente operando secondo parametri differenziati in ragione della tipologia di contenzioso oggetto di pronuncia giurisdizionale.

Così, per quanto attiene il contenzioso pensionistico si fa rinvio alla disciplina fatta propria dal rito civile del lavoro, rapporto, quest'ultimo, di attività del quale quello pensionistico rappresenta la logica e naturale propaggine e che, quindi, anche in questa sede è bene che goda di analoghe garanzie di sollecita e pubblica definizione delle controversie.

Per quanto riguarda, invece, il contenzioso della responsabilità, appare più opportuno fare riferimento al sistema di pubblicazione delle sentenze penali, identica essendo, in entrambi i casi, la *ratio* ispiratrice

dell'esercizio della potestà punitrice dello Stato.

In entrambi i casi la semplificazione operata consentirà notevoli economie di risorse umane e finanziarie sin qui impiegate per le complesse procedure imposte dal rito civile ordinario, snellendo anche l'eventuale ulteriore corso della giustizia per l'appello.

L'articolo 2 affida al pubblico ministero contabile l'esecuzione delle sentenze di condanna, con le modalità particolarmente agevolate previste dall'articolo 27, primo, secondo, terzo e settimo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689, con l'obbligo, per il concessionario della riscossione, del non riscosso come riscosso, clausola quest'ultima di garanzia per l'effettiva tutela del credito erariale, tenuto conto che la Corte dei conti ha giurisdizione, ai sensi dell'articolo 56 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, in materia di ricorso del concessionario per il diniego di rimborso delle quote inesigibili, potendo così anche in quella sede valutare l'effettività dell'impegno profuso dal concessionario per il recupero del credito erariale.

Per l'esecuzione forzata, quale naturale conseguenza, è prevista l'applicazione del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, afferente l'esecuzione esattoriale, con l'attribuzione al pubblico ministero dei poteri ivi previsti in capo all'intendente di finanza.

Il rafforzamento dell'esecuzione contabile è completato dalla concentrazione innanzi all'unica giurisdizione del rapporto principale anche del contenzioso dell'esecuzione, tenuto pure conto delle (peraltro inutili) difficoltà ordinamentali che insorgerebbero nel caso in cui si volesse prospettare un pubblico ministero contabile agente od interveniente per gli incidenti dell'esecuzione innanzi al giudice ordinario.

A tal fine è prevista l'istituzione di un giudice unico dell'esecuzione presso le Sezioni giurisdizionali regionali.

Una tale soluzione appare assolutamente coerente e pienamente attuativa dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione.

Le ulteriori norme abrogative completano organicamente il disegno di riforma.

In tale ambito, peculiare rilevanza assume l'abrogazione della parte finale dell'articolo 14 del regolamento di procedura, al fine di eliminare la possibilità per il Collegio di operare attività istruttoria per il tramite del procuratore generale, il quale una volta emesso l'atto di citazione in giudizio innanzi alla Sezione e parte pubblica, sia pure in senso formale, del procedimento di responsabilità, invece che in forma diretta mediante delega ad uno dei propri componenti. Si tratta di una conquista di civiltà giuridica, tendente all'eliminazione di ogni frammissione fra la funzione giudicante e quella inquirente.

Il disegno di legge rivolge, poi, la propria attenzione ad ulteriori e non meno pressanti problematiche afferenti la tutela del pubblico erario.

L'articolo 4 devolve alla giurisdizione della Corte dei conti l'azione di decadenza dei pubblici amministratori degli enti locali, ponendola ad istanza del pubblico ministero, per l'ipotesi di incompatibilità scaturente allorchè un amministratore sia stato dichiarato responsabile verso l'ente, con sentenza della Corte dei conti, e non abbia ancora estinto il debito.

Tale attribuzione alla giurisdizione contabile di quell'azione, comunque già esistente nell'ordinamento ed attualmente spettante alla cognizione del giudice ordinario, sin qui ampiamente disattesa, nella misura in cui viene circoscritta all'effetto scaturente dalle sole sentenze di condanna rese dal medesimo giudice della responsabilità amministrativa appare coerente all'intero sistema di garanzia della finanza pubblica.

Ancora, l'attribuzione operata dall'articolo 5 al pubblico ministero contabile ed alla Sezione di controllo sugli enti locali, della facoltà di, rispettivamente, richiedere e deliberare lo stato di dissesto di un ente locale in presenza dei presupposti di legge, si palesa oltremodo opportuna al fine di prevenire eventuali gravi inadempienze in tale settore, intuibilmente dettate dal timore della ineludibile sanzione politica, da parte del corpo elettorale, capaci di arrecare ulteriori gravissimi danni patrimo-

niali e funzionali alla gestione già compromessa della cosa pubblica.

Peraltro la norma, nel riferire tale potestà a organi magistratuali e con le forme giurisdizionali, offre idonee garanzie di salvaguardia e tutela delle autonomie degli enti locali, elidendo un potere sin qui impropriamente attribuito dall'articolo 3 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 378 del 1993 agli organi di controllo amministrativi.

Poi, l'articolo 6 modifica l'attuale artificioso riparto di giurisdizione in materia di danno ambientale, attribuendola più opportunamente ed integralmente al giudice contabile, affermando con ciò l'obbligatorietà dell'azione in questo delicato settore ed eliminando un modulo privatistico di tutela innanzi al giudice ordinario, rimesso all'iniziativa degli enti territoriali danneggiati e che sin qui ha garantito la pressochè totale impunità, sotto il profilo patrimoniale, di coloro che hanno arrecato danni anche gravissimi all'ambiente.

Tale devoluzione di giurisdizione, unitamente ai nuovi poteri di utilizzo del Corpo forestale dello Stato, potrebbe favorire, tra l'altro, una migliore tutela ambientale ed in particolare una efficace prevenzione e re-

pressione della piaga degli incendi boschivi.

Infine, l'inserimento dell'intervento del pubblico ministero innanzi alla Sezione di controllo sugli atti dello Stato in sede di controllo preventivo di legittimità, operato dall'articolo 8, appare coerente all'esigenza di garantire in quella sede la presenza di una parte pubblica mirante non al perseguimento di particolarismi, bensì alla tutela del diritto oggettivo nell'interesse della legge e dell'ordinamento generale.

La totale assenza di oneri, le finalità di miglioramento del settore giustiziale contabile ed il prevedibile recupero di una sempre crescente massa di credito erariale, quantificabile per l'esercizio in corso in non meno di 400 miliardi, scaturente dalle numerosissime sentenze di condanna non eseguite della Corte dei conti, recentemente rafforzata dalle leggi di riforma n. 19 del 1994, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 453 del 1993, e n. 20 del 1994, con le quali è stata realizzata la regionalizzazione anche di quella giurisdizione, richiederebbe un quanto mai sollecito iter di approvazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 23 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti)

1. L'articolo 23 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, è sostituito dal seguente:

«Art. 23. - *(Pubblicazione delle sentenze)*. - 1. Le sentenze delle Corte dei conti emesse nei giudizi di responsabilità amministrativa e contabile devono essere pubblicate con le modalità di cui all'articolo 545 del codice di procedura penale.

2. Le sentenze della Corte dei conti emesse nei giudizi diversi da quelli di cui al comma 1 devono essere pubblicate con le modalità di cui agli articoli 429 e 430 codice di procedura penale».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 24 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti)

1. L'articolo 24 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, è sostituito dal seguente:

«Art. 24. - *(Esecuzione delle sentenze di condanna)*. - 1. Per l'esecuzione delle sentenze di condanna le copie vengono spedite in forma esecutiva a firma del direttore della segreteria della Sezione che le ha pronunciate e sono trasmesse all'ufficio del pubblico ministero per l'esecuzione.

2. La competenza per l'esecuzione delle sentenze e di ogni altro provvedimento di condanna della Corte dei conti appartiene all'ufficio del pubblico ministero presso la

Sezione giurisdizionale regionale che ha pronunciato in primo grado.

3. Il pubblico ministero procede all'esecuzione delle sentenze con le modalità di cui all'articolo 27, primo, secondo, terzo e settimo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689, con l'obbligo, per il concessionario della riscossione, del non riscosso come riscosso.

4. Per l'esecuzione forzata si applicano le disposizioni di cui al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

5. I poteri conferiti dal titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, all'intendente di finanza sono esercitati dal pubblico ministero.

6. Presso le Sezioni giurisdizionali regionali è istituito il «Giudice unico dell'esecuzione», a composizione monocratica, le cui funzioni sono esercitate da uno o più magistrati della Corte dei conti assegnati alla Sezione, designati all'inizio dell'anno giudiziario dal presidente della Sezione medesima. Esso esercita le attribuzioni spettanti al giudice dell'esecuzione.

7. Innanzi al Giudice unico dell'esecuzione si applica sempre l'articolo 72 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

8. La competenza per territorio del Giudice unico dell'esecuzione è stabilita in ragione dell'ufficio del pubblico ministero che ha promosso l'esecuzione medesima.

9. Nei bilanci di tutti gli enti pubblici è istituito, tra le entrate, un apposito capitolo intestato «Entrate erariali per l'esecuzione di sentenze di condanna della Corte dei conti», sul quale l'esattore versa le somme riscosse, previa autorizzazione del pubblico ministero e comunicazione al rappresentante legale dell'ente beneficiario».

Art. 3.

(Abrogazione di norme)

1. All'articolo 76 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio

decreto 12 luglio 1934, n. 1214, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) nel primo comma, le parole: «, per la loro esecuzione,» sono soppresse;
- b) il secondo comma è abrogato.

2. Nell'articolo 14 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, le parole da: «e può ordinare al procuratore generale» sino alla fine sono soppresse.

3. Sono altresì abrogati:

- a) il regio decreto 5 settembre 1909, n. 776;
- b) gli articoli 636, 637, 638, 639, 640 e 641 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;
- c) l'articolo 3 del regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali disestati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378;
- d) ogni altra norma comunque incompatibile con la presente legge.

Art. 4.

(Azione di decadenza ad istanza del pubblico ministero)

1. È devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti la cognizione dell'azione di decadenza dalla carica per l'ipotesi di cui all'articolo 3, primo comma, n. 5, della legge 23 aprile 1981, n. 154, in conseguenza di sentenze rese dalla Corte medesima.

2. L'azione di cui al comma 1 è proposta dal pubblico ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale competente per territorio, con le forme previste per l'azione di responsabilità amministrativa, ridotti i termini alla metà.

3. Il giudizio è sommariamente istruito dal magistrato relatore designato dal presidente della Sezione, e l'udienza dibattimentale deve aver luogo entro sessanta giorni dal deposito dell'atto di citazione.

4. Avverso le sentenze emesse in tale materia dalle Sezioni giurisdizionali regionali è ammesso l'appello alle Sezioni giurisdizio-

nali centrali con le modalità del contenzioso contabile, con riduzione dei termini alla metà.

Art. 5.

(Azione di dichiarazione di dissesto finanziario ad istanza del pubblico ministero)

1. Qualora, ricorrendo i presupposti di cui all'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, nonché successive integrazioni e modificazioni, gli enti locali non provvedano alla dichiarazione dello stato di dissesto ed all'approvazione del piano di risanamento finanziario, il pubblico ministero competente per territorio può chiedere con ricorso rivolto alla Sezione di controllo sugli enti locali che, con deliberazione adottata in pubblica udienza e con le forme previste per i giudizi contenziosi, sia dichiarato lo stato di dissesto e nominato un commissario *ad acta* per l'approvazione del piano di risanamento finanziario.

2. Avverso la deliberazione della Sezione di controllo sugli enti locali è ammesso ricorso in appello, con le forme ed i termini dei giudizi contenziosi, innanzi alle Sezioni riunite del controllo.

3. Copia della deliberazione di dichiarazione del dissesto e di nomina del commissario *ad acta* è trasmessa, a cura del pubblico ministero, al Comitato regionale di controllo ai fini di cui all'articolo 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Art. 6.

(Giurisdizione in materia di danno ambientale)

1. Il comma 2 dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è sostituito dal seguente:

«2. Per la materia di cui al comma 1 la giurisdizione appartiene alla Corte dei conti. L'azione di risarcimento è esercitata dal

pubblico ministero presso la Sezione giurisdizionale regionale competente per territorio. A tal fine il pubblico ministero dispone delle unità del Corpo forestale dello Stato, e degli altri Corpi svolgenti analoghe funzioni, per la prevenzione di azioni lesive dell'integrità ambientale, nonché per l'identificazione degli eventuali responsabili da sottoporre a giudizio innanzi alla competente Sezione giurisdizionale regionale».

2. Sono abrogati i commi 3, 7 e 9 dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

3. Ai giudizi di cui al presente articolo si applicano le norme di procedura del contenzioso

Art. 7.

(Intervento del pubblico ministero alle adunanze della Sezione di controllo)

1. Il pubblico ministero interviene e conclude innanzi alla Sezione di controllo sugli atti dello Stato, ed alle Sezioni riunite in sede di controllo, qualora il Collegio sia chiamato a pronunciarsi per il controllo preventivo.

2. Le adunanze di cui al comma 1 sono pubbliche e ad esse si applicano le disposizioni procedurali vigenti per le udienze in sede giurisdizionale.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

