

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

565ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 10 NOVEMBRE 1971

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA,
indi del Vice Presidente CALEFFI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in sede referente	Pag. 28681
Iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge n. 1947:	
PRESIDENTE	28681
FADA	28681

Seguito della discussione:

« Istituzione dei tribunali amministrativi regionali » (1351) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luzzatto ed altri);

« Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi » (1249), d'iniziativa del senatore Zuccalà e di altri senatori:

PRESIDENTE	Pag. 28702
FRANZA	28702
GIANQUINTO	28688
IANNELLI	28702
MARIS	28697
TOMASSINI	28684
TROPEANO	28685
VENANZI	28693
ZUCCALÀ	28694

PETIZIONI

Annunzio	28681
--------------------	-------

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

DI VITTORIO BERTI BALDINA, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 29 ottobre.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente

PRESIDENTE. Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):

RAIA ed altri. — « Provvidenze straordinarie in favore delle popolazioni delle province di Agrigento e Caltanissetta colpite dal nubifragio del 27 settembre 1971 » (1891), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 6ª, dell'8ª, della 9ª e della 10ª Commissione.

Annunzio di petizioni

PRESIDENTE. Si dia lettura del sunto delle petizioni pervenute al Senato.

DI VITTORIO BERTI BALDINA, Segretario:

Il signor Adelmo Tabarroni, da Bologna, chiede una modifica della legge 18 marzo 1968, n. 263, che consenta l'attribuzione dell'assegno vitalizio previsto dalla legge stessa

a tutti gli insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto. (Petizione n. 112)

La signora Lidia Staboli Soavi, da Pianello Val Tidone (Vicenza), chiede un provvedimento legislativo riguardante la valutazione del servizio prestato anteriormente all'immissione nel ruolo degli ispettori scolastici e dei direttori didattici. (Petizione n. 113)

La signorina Rosa Maria Lo Cascio, da Mistretta (Messina), chiede una modifica, di cui propone il testo, dell'articolo 25, terzo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775. (Petizione n. 114)

PRESIDENTE. A norma del Regolamento, queste petizioni sono state trasmesse alle Commissioni competenti.

Iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge n. 1947

FADA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FADA. A nome della 6ª Commissione onorevole Presidente, mi permetto di chiedere che, a norma dell'articolo 56, quarto comma, del Regolamento, sia iscritto al primo punto dell'ordine del giorno della seduta pomeridiana il disegno di legge n. 1947: « Proroga dell'entrata in vigore delle norme per l'applicazione dei nuovi tributi previsti dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825, concernente delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria » e che sia consentito al relatore di riferire oralmente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, la richiesta si intende accolta.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« **Istituzione dei tribunali amministrativi regionali** » (1351) (Approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luzzatto ed altri);

« **Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi** » (1249), d'iniziativa del senatore Zuccalà e di altri senatori

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Istituzione dei tribunali amministrativi regionali », già approvato dalla 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno d'iniziativa dei deputati Luzzatto ed altri; « Norme generali sull'azione e sul procedimento amministrativo. Istituzione dei tribunali amministrativi », di iniziativa del senatore Zuccalà e di altri senatori.

Ricordo che sono stati già approvati gli articoli 1 e 2 del disegno di legge n. 1351. Prima di passare all'esame degli articoli aggiuntivi all'articolo 2, si dia nuovamente lettura degli articoli aggiuntivi all'articolo 1, ieri accantonati.

DI VITTORIO BERTI BALDINA, Segretario:

Dopo l'articolo 1, inserire il seguente:

Art.

(Giurisdizione generale
dei Tribunali amministrativi regionali)

« Il Tribunale amministrativo regionale è competente a decidere in primo grado i ricorsi contro qualsiasi atto, di qualsiasi natura degli organi dello Stato, delle regioni,

delle province, dei comuni, dei consorzi amministrativi, delle aziende speciali costituite dagli enti predetti o con loro partecipazione, delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, degli enti ospedalieri e di ogni altro ente, azienda o istituzione pubblica. È fatta salva la competenza del giudice ordinario per i rapporti nei quali la pubblica amministrazione agisca come privato.

La giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale è piena e concerne tutti i rapporti nei quali una pubblica Amministrazione, dello Stato o di altro dei predetti enti, aziende ed istituzioni, è parte necessaria.

Sono devolute al Tribunale amministrativo regionale le giurisdizioni di primo grado nelle materie di contabilità e responsabilità, pensionistica, tributaria, di eleggibilità ed operazioni elettorali amministrative, nonché nelle materie dei brevetti ed in tutte quelle fino ad ora devolute a giudici speciali comunque denominati ».

1. 0. 1 TOMASSINI, MENCHINELLI, NALDINI, LI VIGNI, MASCIALE, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU

In via subordinata all'emendamento 1. 0. 1, dopo l'articolo 1, inserire il seguente:

Art. ...

(Giurisdizione generale
dei Tribunali regionali amministrativi)

« Il Tribunale regionale amministrativo conosce in primo grado di tutte le controversie che le leggi attualmente in vigore attribuiscono alla giurisdizione del Consiglio di Stato e di quelle attribuite, in materia tributaria, alle Commissioni tributarie comunque denominate, nonché di quelle già attribuite alla Giunta provinciale amministrativa o al Consiglio di prefettura.

Per adire il Tribunale amministrativo non è necessario che il provvedimento sia definitivo.

Ove sia stato notificato il provvedimento definitivo, è contro di esso che va proposta l'impugnazione.

L'impugnazione di un provvedimento non definitivo può essere promossa sia contro l'autorità amministrativa che sarebbe stata competente a decidere sul ricorso non giurisdizionale, sia contro quella che ha emanato l'atto, sia contro quella che può darvi esecuzione ».

1.0.2 TOMASSINI, MENCHINELLI, NALDINI, LI VIGNI, MASCIALE, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU

In via subordinata all'emendamento 1.0.2, dopo l'articolo 1, inserire il seguente:

Art. ...

(Giurisdizione generale dei tribunali regionali amministrativi)

« Il Tribunale amministrativo conosce in primo grado di tutte le controversie che le leggi attualmente in vigore attribuiscono alla giurisdizione del Consiglio di Stato, e di quelle già attribuite dalle leggi alla Giunta provinciale amministrativa e al Consiglio di prefettura.

Per adire il Tribunale amministrativo non è necessario che il provvedimento sia definitivo.

Ove sia stato notificato il provvedimento definitivo, è contro di esso che va proposta l'impugnazione.

Anche l'impugnazione di un provvedimento non definitivo va promossa contro l'autorità che sarebbe stata competente a decidere sul ricorso non giurisdizionale ».

1.0.3 TOMASSINI, MENCHINELLI, NALDINI, LI VIGNI, MASCIALE, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU

P R E S I D E N T E . Avverto che gli emendamenti 2.3 e 2.5, presentati dal senatore Tomassini e da altri senatori, sono stati ritirati.

Passiamo ora all'esame degli articoli aggiuntivi all'articolo 2. Se ne dia lettura.

DI VITTORIO BERTI BALDINA, Segretario:

All'emendamento 2.0.1, aggiungere, in fine, il seguente numero: «) i giudizi sulle controversie tra l'esattore o il tesoriere degli enti, aziende o istituzioni, di cui al numero precedente e l'ente, azienda o istituzione stessa ».

2.0.1/1 TOMASSINI, MENCHINELLI, NALDINI, LI VIGNI, MASCIALE, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU

Dopo l'articolo 2, inserire il seguente:

Art.

« Sono altresì devoluti alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali:

1) i giudizi sulle controversie relative ai conti delle regioni a statuto ordinario, delle province, dei comuni, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, degli enti ospedalieri, delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo;

2) i giudizi relativi a responsabilità, nei confronti degli enti, di amministratori, agenti, ed impiegati di regioni a statuto ordinario, province, comuni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, enti ospedalieri, aziende autonome di cura, soggiorno e turismo ».

2.0.1 FABIANI, GIANQUINTO, VENANZI, TROPEANO, PERNA, BONAZZOLA RUHL Valeria, PIRASTU, BRAMBILLA

Dopo l'articolo 2, inserire il seguente:

Art.

« Sono inoltre devoluti alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali i giudizi relativi a responsabilità nei confronti delle amministrazioni statali periferiche, aventi sede nella rispettiva circoscrizione dei funzionari, impiegati ed agenti delle

amministrazioni medesime, quando il fatto da cui deriva il danno per l'erario si sia verificato nella propria giurisdizione ».

2. 0. 2 TOMASSINI, MENCHINELLI, NALDINI, LI VIGNI, MASCIALE, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU

T O M A S S I N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T O M A S S I N I . Signor Presidente, l'emendamento 2. 0. 1, come d'intesa, dovrebbe essere aggiunto all'emendamento del senatore Fabiani e di altri senatori. In base all'emendamento da noi proposto, la competenza si estende anche ai giudizi sulle controversie fra l'esattore o il tesoriere degli enti, aziende o istituzioni e l'ente, azienda o istituzione stessa.

Se mi consente, signor Presidente, vorrei illustrare anche l'emendamento 2. 0. 2 che, secondo l'accordo, viene dopo l'articolo 2. Con questo emendamento, che del resto si coordina con l'emendamento di cui ho parlato prima, proponiamo che la competenza dei tribunali amministrativi regionali si estenda anche ai giudizi relativi a responsabilità nei confronti delle amministrazioni statali periferiche aventi sede nella rispettiva circoscrizione dei funzionari, impiegati e agenti dell'amministrazione medesima, quando il fatto da cui deriva il danno per l'erario si sia verificato nella propria giurisdizione.

Questa nostra proposta si inquadra in modo armonico con quella dei colleghi Fabiani, Gianquinto e altri, i quali, nell'emendamento aggiuntivo all'articolo 2, estendono la competenza ai giudizi sulle controversie relative ai conti delle regioni a statuto ordinario, delle province, dei comuni, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, degli enti ospedalieri, delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo e altresì alla responsabilità, nei confronti degli enti, di amministratori, agenti e impiegati di regioni a statuto ordinario, province, comuni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, enti ospedalieri, aziende autonome di cura, soggiorno e turismo.

Come si evince dalla proposta dei colleghi Fabiani, Gianquinto e altri e da quella fatta dal mio Gruppo, c'è una coordinazione veramente organica e logica delle competenze dei tribunali regionali amministrativi; una coordinazione non solo dal punto di vista intrinseco della formulazione dell'articolo, ma anche in rispondenza ai principi fondamentali che ispirano il disegno di legge e che con i nostri emendamenti tendiamo ad accentuare e a marcare ulteriormente, principi tra i quali va sottolineato quello del decentramento che, se deve essere veramente realizzato, deve prevedere sul piano concreto una competenza che sia veramente in collegamento con l'istituto regionale. Ora, non è esatto quanto ieri affermava il senatore Nencioni e cioè che la coincidenza fra tribunale amministrativo regionale e regione sia una coincidenza puramente geografica. Questo è assurdo; per noi invece il collegamento è anche funzionale. Un tribunale regionale amministrativo agisce e funziona nell'ambito della regione ed in collegamento con la regione per tutte quelle controversie che scaturiscono dai rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, tra la pubblica amministrazione e i funzionari da essa dipendenti, là dove costoro si rendono responsabili di atti illeciti nei confronti delle amministrazioni stesse.

Come si vede chiaramente dalla formulazione degli emendamenti presentati dai senatori comunisti e dal PSIUP, questa impostazione si estrinseca in atti concreti, si articola in meccanismi ed in strumenti organici che realizzano pienamente il principio del decentramento regionale. Noi vogliamo — l'abbiamo già detto nella discussione generale e ieri allorché proponemmo il non passaggio agli articoli — che vengano sentite anche le regioni, cosa che si potrebbe fare sempre, qualora il Governo e la maggioranza lo ritenessero. È importante consultare le regioni prima di emanare una legge come questa, per l'apporto di esperienza che esse possono dare alla elaborazione non solo letterale, ma concettuale e sostanziale della legge.

Viceversa se escludiamo gli organismi regionali dalla elaborazione della legge, verremmo a stabilire un principio, sul quale non possiamo essere d'accordo (proprio nel mo-

mento di formazione di un nuovo diritto pubblico) e verremmo a determinare una frattura tra organi legislativi centrali e organi legislativi regionali. Pertanto insistiamo sulle nostre proposte per evitare di creare dei tribunali amministrativi che siano la ripetizione, in chiave regionale, degli organismi centrali. Fin dall'inizio ci siamo opposti all'idea che dall'alto, tramite l'imposizione da parte del Consiglio dei ministri di consiglieri di Stato posti a dirigere i tribunali amministrativi o attraverso l'elezione — il che è più grave — di giudici amministrativi da parte del Consiglio dei ministri, si possa determinare una situazione che non risponda ai principi fondamentali della Costituzione, creando dei tribunali regionali che costituiscono veramente la rifrazione della luce centrale emanante dal Consiglio di Stato. In questo modo si nega l'indipendenza e l'autonomia dei tribunali, e si lasciano cadere i principi del decentramento della giustizia amministrativa, rinunciando ad avvicinarla alle esigenze popolari.

Perchè dunque non creare dei tribunali amministrativi regionali così come sono costituiti i tribunali ordinari, con concorsi fra coloro che per conoscenza tecnica e professionale scelgono la carriera del magistrato amministrativo come si sceglie la carriera del magistrato ordinario?

Non vorrei, in questa occasione, ripetere quanto già abbiamo avuto modo di dire, ma questa circostanza non deve essere interpretata come una rinuncia da parte nostra alle idee che abbiamo enunciato. Di esse avremo occasione di riparlare nel corso della discussione dei singoli articoli e in sede di dichiarazione di voto. Ma per non attardarmi ora su questo particolare problema, mi limito ad insistere perchè il Senato approvi gli emendamenti proposti dai colleghi Fabiani, Gianquinto ed altri e dal mio Gruppo, i quali non costituiscono soltanto l'affermazione teorica di un principio ma la traduzione in atto di principi, perchè divengano operativi. Ed i principi stessi possono diventare una cosa viva, veramente carne e sangue di una nuova organizzazione legislativa e giudiziaria, soltanto quando vengono tradotti in atti concreti, che operano nel mondo giuridico e nel mondo amministrativo.

Non voglio pensare che la maggioranza dica di no a questi nostri emendamenti unicamente per una precostituzione di antitesi, poichè in tal caso verrebbe veramente a mancare il rapporto dialettico tra maggioranza e minoranza, tra maggioranza ed opposizione. Quando parliamo di rapporti dialettici non vogliamo riferirci a due poli opposti, incomunicanti fra di loro: il processo dialettico postula proprio la comunicazione di idee, il dialogo e la presa di coscienza della giustezza della proposta dell'uno o dell'altro per trarne una sintesi. Ora, se è vero come è vero — e non voglio pensare che non siate della mia stessa opinione — che la premessa di questo disegno di legge è di decentrare la giustizia amministrativa, di creare degli organi amministrativi regionali che rispondano a funzioni diverse da quelle cui oggi rispondono il Consiglio di Stato, la Corte dei conti o altri organismi, se questo, ripeto, è vero e se è altresì vero — ma a questo non credo — che voi della maggioranza siete disponibili ad un dialogo dialettico con la minoranza, ritengo che non possiate non riconoscere la giustezza dei nostri emendamenti. Pertanto, se ritenete che essi siano effettivamente la traduzione in concreto di questi principi fondamentali, per non smentire la premessa dalla quale ritengo voi partiate, non potete non accoglierli: se li respingerete sono autorizzato a pensare che la vostra opposizione obbedisca non ad un'esigenza profonda di rispondere alle necessità concrete che nel mondo moderno e nell'ordinamento giuridico pubblico in trasformazione si rendono necessarie, ma a dei principi aprioristici, in base ai quali dovete dire sistematicamente no a tutte le proposte che vengono da questi banchi, anche se sono meritevoli di approvazione ed anche se forse sono le più rispondenti ai principi della Carta costituzionale.

Insisto pertanto per l'accoglimento degli emendamenti da noi presentati.

T R O P E A N O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T R O P E A N O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'emendamento 2.0.1 che mi accingo ad illustrare bre-

vemente dovrà in sede di coordinamento acquistare una fisionomia nuova e più completa in relazione all'integrazione che subirà con l'innesto dei due emendamenti testè illustrati dal collega Tomassini, sicchè il contesto della norma dovrebbe contenere poi quattro parti: una prima relativa alle controversie di conto, una seconda relativa alle controversie tra esattori, tesorieri ed amministrazioni, una terza relativa alle responsabilità degli agenti amministratori, impiegati degli enti locali nei confronti degli enti stessi e una quarta parte che dovrebbe attenere alla responsabilità degli impiegati e agenti dello Stato, per gli uffici e le amministrazioni decentrate. Io credo che sia giusto rilevare che la materia che si affronta attraverso questi emendamenti è una materia sulla quale si sono particolarmente accentrate le attenzioni di tutti coloro che sono intervenuti in questo dibattito sui tribunali regionali amministrativi e nel dibattito che questo ha preceduto sul disegno di legge n. 752 relativo all'istituzione delle sezioni regionali della corte dei conti; e nel corso di questi ampi dibattiti sono state diffusamente esposte le tesi pro e contro il recepimento delle norme di tale provvedimento in questa sede e quindi la devoluzione della competenza relativa alle materie cui esso afferisce al tribunale regionale amministrativo o a sezioni regionali della Corte dei conti.

Io credo che non sia opportuno riprendere tutta la tematica che è stata esposta nel corso dei lunghissimi interventi e soprattutto credo che non sia, almeno per me, opportuno riprendere quanto con estrema chiarezza e in modo ampio è stato affermato e ribadito nella relazione di minoranza al disegno di legge n. 752 del collega Perna. Vi è però necessità, alla luce del dibattito che è seguito all'introduzione della discussione sia sul primo disegno di legge che su questo, di fare alcune considerazioni, sia pure brevi, a sostegno dell'opportunità giuridica e politica di guardare con estrema serietà agli emendamenti che noi abbiamo proposto e alla necessità di trovare una giusta collocazione a questi emendamenti, e quindi alla trattazione della materia cui attengono nei tribunali regionali amministrativi.

Non vi è dubbio che coloro i quali, per spingere le tesi da noi prospettate, si sono richiamati alla necessità di un esame giurisdizionale dei conti, ed hanno ritenuto di potere affermare che la competenza in materia è costituzionalmente e legislativamente devoluta alla Corte dei conti, ciò hanno fatto non tanto nella convinzione che ci sia una norma della Costituzione della Repubblica che questo prevede o afferma, non tanto nella convinzione che le decisioni della Corte costituzionale abbiano mai suffragato le tesi delle sezioni riunite della Corte dei conti, non tanto nella convinzione che vi siano norme legislative che, sia pure in modo tradizionale, abbiano avvalorato questa tesi sostenuta dai nostri dirimpettai, quanto per una scelta politica precisa, che essi hanno operato, di fronte ai problemi che stiamo affrontando con questo disegno di legge e con quello precedente. Noi non vogliamo, evidentemente, rifare il discorso, per ribadire, nel modo più semplice possibile, come certe attività di controllo da parte della Corte dei conti e da parte dei consigli di prefettura, discendessero, per le amministrazioni dello Stato e per l'attività di governo, dal compito, ad essa Corte affidato, di controllo sugli atti di governo, e discendessero, per quanto attiene al consiglio di prefettura, dal controllo che era stato demandato alla prefettura e, per essa, al prefetto sugli atti delle amministrazioni locali.

Non v'è chi non veda come, proprio nello spirito della Costituzione repubblicana, lo obiettivo essenziale che è stato perseguito da parte delle amministrazioni locali, proprio nel quadro di un processo di superamento delle vecchie ed arcaiche strutture che comprimavano le autonomie e conculcavano ogni possibilità di libera azione delle amministrazioni locali, si sia manifestato in una decisiva battaglia che gli enti locali hanno combattuto, nel corso di questi anni, perchè si pervenisse all'attuazione delle norme costituzionali, perchè si riaffermassero ed esaltassero i principi di autonomia e di libertà degli enti locali.

Non v'è dubbio che l'affermazione e l'esaltazione di questi principi di libertà e di autonomia degli enti locali non poteva non coin-

cidere col privare le prefetture di competenze che esse avevano fino a quel momento esercitato sul terreno del controllo . . .

R E S T I V O , *Ministro dell'interno*. Scusi, senatore Tropeano, ma vorrei dire che tutto questo riguarda la discussione generale: ne abbiamo già parlato.

T R O P E A N O . Ma riguarda in modo specifico questo emendamento.

R E S T I V O , *Ministro dell'interno*. Non ripetiamo le cose già dette; altrimenti diciamo chiaramente che su ogni articolo vogliamo ripetere tutto. Sono considerazioni interessantissime, ma riguardano la discussione generale.

T R O P E A N O . Lei non può dirmi che io stia immettendo in questa mia illustrazione argomenti che non attengono all'emendamento che è stato proposto. Cercherò di mantenermi proprio rigorosamente alla materia che è prevista da questo emendamento e che secondo me merita ed esige una sufficiente illustrazione per trarne le dovute conseguenze.

Precisato questo, non c'è dubbio — dicevo — che non si può non considerare il fatto che l'autonomia e la libertà degli enti locali è andata affermandosi passo passo con la limitazione dei poteri che venivano esercitati dagli organi prefettizi nei confronti degli enti locali stessi. A questo punto voglio rivolgere un interrogativo a voi, che oggi osteggiate sotto certi aspetti l'esercizio della facoltà di controllo nei termini più ampi, così come noi li vediamo, da parte degli organi di controllo regionali, ritenendo che per quanto attiene ai conti debba necessariamente intervenire un controllo diverso.

Ebbene, a mio avviso, davvero bisogna rivolgersi un interrogativo e cercare di dare ad esso una risposta: è possibile che forze politiche che agiscono in questo clima della Repubblica non tengano conto del fatto che le garanzie che vengono oggi offerte sul terreno del controllo da esercitare sui conti degli enti locali da parte degli organi di controllo regionale, che hanno ed avranno capacità tec-

niche e politiche per farlo, sono certamente migliori di quelle offerte in passato dai consigli di prefettura? Invece no: nel momento in cui faticosamente si è arrivati all'istituzione delle regioni, e quindi al sorgere delle commissioni di controllo regionali sugli atti degli enti locali, si rimpiange l'esistenza dei consigli di prefettura e, non potendo riesumarli, si ricorre ad una devoluzione della competenza alla Corte dei conti e si afferma il principio della necessità giurisdizionale dell'esame di conto.

A parte il fatto che, come è stato detto più volte nel corso dei diversi interventi, è anche difficile trovare, in ossequio a questo principio, il momento opportuno e giusto per l'intervento della Corte dei conti che dovrebbe esercitare questo esame cosiddetto giurisdizionale sui conti delle amministrazioni locali in relazione a certe norme statutarie delle regioni che prevedono tra l'altro l'approvazione definitiva del conto con legge delle regioni stesse; a parte questo, anche quando il comitato di controllo della regione è tenuto ad apporre il solo visto di approvazione sulle deliberazioni degli enti locali che approvano in via definitiva i conti, è difficile vedere l'intervento di un ulteriore organo di controllo per l'approvazione definitiva, come diceva il collega Murmura, in modo giurisdizionale. Questa approvazione, diceva il relatore, non necessariamente deve essere fatta con sentenza; ma in fondo questa fase giurisdizionale deve necessariamente chiudersi o con sentenza o con ordinanza perchè sono gli unici due atti che concludono in modo concreto una fase giurisdizionale. Ma su questo punto, ove insistissimo, evidentemente apriremmo tutta una serie di problemi che in questo momento non vogliamo toccare.

A noi pare che l'ostinazione con la quale si rifiuta l'accoglimento, non dico di emendamenti di questo tipo, ma addirittura del discorso su problemi concreti che vengono posti attraverso gli emendamenti che abbiamo sottoposto alla attenzione dell'Assemblea, stia ad indicare l'esistenza di una precisa volontà, di una scelta politica da parte di quelle forze che respingono ogni concreta proposta che viene da noi avanzata in mate-

ria. Qual è questa scelta, questa volontà politica? Attraverso la regolamentazione che si prospetta in materia di conti, si vuol dare un colpo alle autonomie degli enti locali, e soprattutto si vuole limitare il potere degli organi di controllo istituiti nell'ambito delle regioni; e questo perchè il potere esecutivo si è sentito sotto certi aspetti spogliato, attraverso l'istituzione delle regioni e il sorgere di questi comitati di controllo, di una parte di quell'autorità che in passato esercitava nei modi e nei termini che tutti sappiamo (alcuni di noi anche per esperienza personale). Si è fatto tanto per debellare questo tipo di autorità, per superarla, per creare organismi democratici che potessero consentire lo sviluppo degli enti locali nei termini costituzionali e moderni, ma ecco che si interviene per tentare ogni azione allo scopo di comprimere l'attività degli organi di controllo, facendo quasi pesare questa spada di Damocle di un intervento autoritario, sia pure di una sezione regionale della Corte dei conti, sui giudizi degli organi di controllo con la possibilità addirittura di un intervento ai danni degli organi di controllo stessi.

Dette queste cose, non voglio intrattenermi più a lungo per dire che cosa scaturisce dalla formulazione di questa norma che abbiamo sottoposto all'esame dell'Assemblea. Anzitutto riteniamo che ci siano motivi di opportunità vari. La scelta operata da parte del Governo, è stato detto, è fondata su motivi politici e di opportunità, ma questi motivi non ci sono mai stati dal Governo illustrati in Assemblea. Noi invece vogliamo cercare di precisare i motivi di opportunità che sostengono le soluzioni che proponiamo al problema stesso.

Innanzitutto per le cose che sono state dette riteniamo che i conti da sottoporre a giudizio siano solo quelli su cui sorgono, comunque, delle contestazioni; contestazioni che possono sorgere in sede di approvazione da parte del consesso chiamato all'approvazione dei conti stessi, o contestazioni che possono essere d'ufficio sollevate dall'organo di controllo. Ecco, in questo caso riteniamo che sia giusto che si apra la fase processuale sul conto. Riteniamo, però, che questo processo possa e debba essere devoluto alla

cognizione dei tribunali regionali amministrativi, così come alla cognizione dei tribunali regionali amministrativi possono, poi, in modo particolare, essere devoluti i giudizi circa le responsabilità di amministratori, agenti, eccetera nei confronti delle amministrazioni da cui dipendono.

Ciò non solo per i motivi esposti, ma anche per l'esigenza di dare alla materia una giurisdizione unitaria, e infine per un altro motivo: ogniqualvolta affrontiamo disegni di legge che importano comunque una spesa, si grida allo scandalo per il fatto che vengono richiesti investimenti di centinaia di milioni o di miliardi; ebbene, questa preoccupazione di carattere economico, che pure viene avanzata costantemente, nel momento in cui, in concreto, si appalesa la possibilità di realizzare una duplice economia (economia di giudizio, da una parte, ed economia di spesa dall'altra), in questo caso non la si vuole prendere in esame, di fronte a proposte serie che vengono formulate per risolvere determinati problemi che abbiamo davanti.

Ho cercato di enunciare solo una parte dei motivi che possono essere posti a sostegno dell'emendamento da noi proposto; ma questo abbiamo detto e continuiamo a dire, soprattutto, nella speranza che da parte degli altri settori si vogliano con serietà considerare le nostre proposte vedendole nel quadro della soluzione più organica e più generale dei problemi posti alla nostra osservazione. Ed in questo senso mi auguro che l'Assemblea voglia giustamente considerare queste nostre proposte ed accoglierle per pervenire alla soluzione dei problemi nel modo più confacente e più rispettoso della nostra Costituzione e delle autonomie e libertà locali.

G I A N Q U I N T O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I A N Q U I N T O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo ad un punto nodale dell'esame degli articoli; gli emendamenti che sono in discussione riguardano il grosso problema della ripartizione delle competenze.

Devo dire che sotto questo profilo il discorso pronunciato ieri in quest'Aula dall'onorevole Ministro dell'interno ha recato un notevole contributo di chiarimento; per lo meno è valso a fare giustizia di uno degli argomenti che da parte del relatore della maggioranza della Commissione si contrapponeva alla nostra richiesta dell'istituzione del tribunale amministrativo regionale con competenza unica.

Anche ieri e ieri l'altro abbiamo inteso, prima dell'intervento del signor Ministro, affermare che pretese ragioni di legittimità costituzionale impediscono questo discorso. Il Ministro è stato di diverso avviso; e su questo punto non c'è dubbio: non ragioni di incostituzionalità, ma soltanto ragioni di opportunità politica; anzi, prima ancora o a fianco a ragioni di opportunità politica, il Ministro si è riferito ad un certo orientamento dottrinale e giurisprudenziale volto a separare le due giurisdizioni. Ella, signor Ministro, nella chiarezza del suo discorso, ha aggiunto anche un altro argomento che non può non essere ripreso nella discussione sugli emendamenti. Ha detto che le due soluzioni, quella della riunione dei giudizi di responsabilità contabile nella competenza dei tribunali amministrativi regionali e l'altra della separazione, lasciano ambedue sorgere gravi questioni di principio e anche gravi questioni di natura pratica.

Quindi vi sarebbero inconvenienti sia che si adottasse l'una soluzione, sia che si adottasse l'altra.

A questo punto vorrei invitare il collega Murmura a tener conto della situazione nuova che ha creato l'intervento del Ministro dell'interno.

A nostro avviso, signor Ministro, nascono situazioni gravi e di insuperabile natura costituzionale, dall'adozione della soluzione delle competenze separate. Che cosa dice il Governo a giustificazione della soluzione delle competenze separate? Ella ha detto, onorevole Ministro, che l'esame del conto comporta necessariamente un esame giurisdizionale; cioè ella si rifà al principio del giudizio necessario di conto, e siccome l'esame del conto, secondo questa tesi del Governo, non assume carattere amministrati-

vo, ma ha carattere giurisdizionale, l'esame va devoluto ad una magistratura e quindi alla magistratura contabile che è quella più direttamente competente nella materia.

Dunque tutto il discorso discende dalla premessa per cui, secondo l'ordinamento vigente, l'esame del conto assume necessariamente carattere giurisdizionale. Noi contestiamo questa premessa; essa è errata e se la premessa dalla quale ella muove è errata, sbagliato è anche tutto il resto del discorso.

Sosteniamo che l'ordinamento vigente attribuisce all'esame del conto carattere giurisdizionale solo rispetto ai conti erariali. E questo, signor Ministro, ella lo sa perchè si tratta dell'applicazione di una precisa norma di legge. L'articolo 13 del testo unico sull'ordinamento della Corte dei conti stabilisce tra l'altro che la Corte « giudica i conti che devono rendere tutti coloro che hanno maneggio di danaro o di valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge ». E non c'è dubbio che quando la legge dispone che la Corte giudica i conti, l'esame di questi conti riveste natura giurisdizionale. Di conseguenza siamo nel campo del giudizio necessario. Ma perchè questo? Perchè vi è una precisa disposizione di legge che lo prevede. Continua l'articolo 13: « La Corte giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'esario da pubblici funzionari retribuiti dallo Stato nell'esercizio delle loro funzioni, sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di conti e di responsabilità, giusta le disposizioni delle leggi speciali ». E allora, prima conclusione pacifica che ci vincola tutti, e quindi anche il Governo: secondo l'ordinamento vigente, solo leggi speciali possono attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti l'esame di certi conti e le responsabilità. Si tratta di conti che riguardano lo Stato; cioè della contabilità erariale e della responsabilità di funzionari e amministratori dipendenti dallo Stato, non dagli enti locali. Non vi è nessuna disposizione di legge che attribuisca alla Corte dei conti la giurisdizione sui conti degli enti locali e la giurisdizione sulle responsabilità degli amministratori dipendenti dagli enti locali. Se

sbaglio me lo dica, signor Ministro; se sbaglio me lo dica, onorevole relatore.

R E S T I V O, *Ministro dell'interno*. Ma, senatore Gianquinto, lei che, a mio avviso giustamente, ha un concetto molto ampio della competenza regionale, sotto questo riflesso vuole livellare le regioni con gli enti locali? Non ritiene che la contabilità in ordine alle regioni abbia un rilievo di carattere generale, per cui in fondo rientra nell'oggetto a cui si richiama l'articolo 13 da lei così chiaramente esposto in questo momento?

M A R I S. Ma questo è un rilievo letterario, non giuridico!

G I A N Q U I N T O. Le sono molto grato, onorevole Ministro, di questa sua interruzione che mi induce ad un approfondimento maggiore della materia. I colleghi già hanno precisato che è vero che non bisogna porre le regioni, anche quelle a statuto ordinario, sullo stesso piano dei comuni e delle province, anche se io ritengo che non ci sia una gerarchia fra gli enti locali. È chiaro quindi che il comune e la provincia non devono essere considerati come enti minori e subalterni rispetto alla regione, poichè ognuno degli enti locali ha una dimensione propria, entro la quale esercita i diritti di autonomia. (*Commenti del senatore Perna*).

Comunque, se è vero che sotto un certo profilo la regione non è assimilabile al comune ed alla provincia, è altrettanto vero che la regione non è un organo dello Stato in senso stretto. È un organo dello Stato in senso lato in quanto il nostro Stato repubblicano e democratico si articola in regioni, province e comuni, ma certo è che la contabilità della regione non è contabilità erariale.

Allora chiedo all'onorevole Murmura di indicarmi la fonte della competenza attuale della Corte dei conti a giudicare sui conti degli enti locali e della regione. Questa fonte non c'è perchè è pacifico — lo ha detto anche la Corte costituzionale in tutte le sue sentenze — che non essendoci un ordinamento generale dell'attribuzione di giurisdizione sulla contabilità alla Corte dei conti,

bisogna ricorrere alle leggi particolari che di volta in volta nei singoli casi affidano alla Corte stessa la responsabilità sui conti medesimi.

Ora, per le regioni il problema è già risolto; non a caso dicevo poc'anzi che la soluzione che voi volete imporre solleva gravissime ed invalicabili questioni di legittimità costituzionale. Mi dispiace molto che i colleghi del Gruppo del PSI abbiano disertato questa battaglia che abbiamo combattuto insieme in Commissione sulle stesse posizioni, anche se ognuno ha presentato propri emendamenti. È innegabile che in Commissione sia noi comunisti, sia i colleghi del PSIUP, sia i colleghi del PSI abbiamo presentato emendamenti volti ad ottenere la giurisdizione unica.

Per le regioni a statuto speciale, signor Presidente, il discorso è diverso perchè provvedono gli statuti speciali che hanno rilevanza costituzionale; non tutti, però, poichè nella regione Val d'Aosta la Corte dei conti non ha giurisdizione. Sappiamo che in tale regione non c'è la delegazione regionale della Corte dei conti e sappiamo anche che lo statuto della Val d'Aosta ha un meccanismo di esame e di approvazione del conto che prescinde da ogni intervento della Corte dei conti.

Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, il problema è stato già risolto con gli statuti già approvati con legge dello Stato. Lo statuto del Veneto, per esempio — lo cito così, per campione — all'articolo 62 reca la disciplina completa dell'esame e dell'approvazione del conto: « Il rendiconto generale della regione, comprensivo anche del conto degli enti, aziende ed agenzie dipendenti dalla regione, è presentato dal Presidente della giunta al Consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo ed assegnato alla Commissione competente che ne effettua il controllo. La Commissione presenta, entro 90 giorni, una relazione al Consiglio per l'approvazione. Il Consiglio approva il rendiconto generale con legge entro il 21 dicembre ».

Ora, vorrei domandare al Ministro dell'interno, a lei, onorevole Sottosegretario, che lo rappresenta, al Presidente della 1ª

Commissione, al relatore Murmura: se l'articolo 62 della regione Veneto è pienamente in vigore attraverso la approvazione della legge da parte del Parlamento, dove collocate la Corte dei conti nell'esame del rendiconto della regione Veneto? Vediamo che questo meccanismo considera l'esame del conto sotto il profilo meramente amministrativo: quindi lo statuto della regione Veneto attribuisce all'esame del conto non un contenuto giurisdizionale ma un contenuto amministrativo diverso ed incompatibile con quello sostenuto dalla maggioranza della Commissione. Ora, essendo indubbiamente l'atto terminale dell'esame del conto rappresentato dalla legge regionale che chiude tutto l'iter e non essendovi spazio per l'intervento della Corte dei conti prima di questo momento, domando com'è che a fronte dello statuto della regione Veneto si può sostenere con serietà che l'esame del conto assume un carattere giurisdizionale e non un carattere amministrativo e come si può ancora sostenere che questo conto, il cui contenuto è amministrativo, debba essere deferito alla Corte.

Questa soluzione che la regione Veneto dà al problema è la stessa identica soluzione che tutti gli altri statuti danno al problema dell'esame dei rendiconti; tutti gli statuti, e non li elenco per non far perdere tempo all'Assemblea, stabiliscono che il conto venga approvato con legge della regione e prevedono un meccanismo che se non è identico è prettamente analogo a quello previsto dall'articolo 62 dello statuto della regione Veneto; per esempio, quello di Napoli, articolo 16: « La regione approva con legge entro il 30 novembre il bilancio preventivo ed entro il 30 giugno di ciascun anno il conto consuntivo corredato della relazione del collegio dei revisori »; anche qui non c'è spazio per l'intervento della Corte dei conti. Allora non si può dire che la competenza spetta alla Corte dei conti perchè l'esame del conto ha necessariamente carattere giurisdizionale. Tra l'altro — lo accennava il collega Tropeano prima — il carattere necessario del giudizio di conto muove dal presupposto che non si verifichi in questa materia. Qual è il presupposto? È che la Corte è investita del controllo di tutti gli atti e provvedimenti della

regione man mano che essi vengono emanati. Poi è investita della parificazione del rendiconto; dopo di che il conto passa all'esame dei consigli regionali; cioè a dire nelle regioni a statuto speciale, esclusa la Valle d'Aosta, si è introdotto un ordinamento analogo a quello che riguarda la contabilità erariale.

Che cosa accade con la contabilità erariale? Che il Ministero del tesoro provvede alla redazione del progetto di rendiconto generale. Questo progetto viene mandato per la parificazione alla Corte dei conti. La Corte dei conti a sezioni riunite lo esamina e lo parifica, dopo di che il rendiconto viene ritrasmesso al Ministero del tesoro il quale provvede a redigere il disegno di legge di approvazione; dopo di che ancora il rendiconto viene trasmesso in Parlamento per l'approvazione. Quindi è un meccanismo che fa intervenire la Corte dei conti attraverso l'istituto della parificazione prima del momento conclusivo e culminante dell'approvazione del conto mediante legge. Questo congegno non solo non è previsto dagli statuti ordinari della regione ma è escluso. Tutti gli statuti non danno spazio all'intervento della Corte dei conti. E allora che cosa diciamo, signor Presidente? Che non esiste il presupposto dal quale partiva il Ministro dell'interno ieri. Non ci troviamo davanti ad un caso di esame giurisdizionale del conto; si tratta invece di un esame amministrativo del conto che si esaurisce tra gli organi interni della regione e tra gli organi esterni di controllo degli atti della regione stessa in sede amministrativa. Vi è un punto — d'accordo — nel quale può e deve intervenire il giudice: quando il conto viene contestato, quando nasce una controversia sul conto o quando nascono questioni di responsabilità degli amministratori che hanno gestito il conto. Ma si tratta di una responsabilità amministrativa in senso generico, che può e deve rientrare, per tutte quelle ragioni di semplicità e di praticità che abbiamo già illustrato, nella competenza generale dei tribunali regionali amministrativi.

F R A N Z A . No, perchè si tratta di violazione di legge: non si tratta di semplici fatti contabili. Quindi la competenza è della

Corte dei conti, altrimenti si cade in una violazione di legge.

G I A N Q U I N T O . Non è vero: la competenza del giudice nasce a fronte di una contestazione, non in sede di esame del conto; questo è il punto. Il contrasto di fondo tra noi e la maggioranza è questo: che Governo e maggioranza sostengono che l'esame del conto ha carattere giurisdizionale, mentre noi — e tutti gli statuti delle regioni ordinarie danno a questo problema la soluzione che diamo noi — sosteniamo che l'esame è di carattere amministrativo.

Per quanto riguarda poi gli enti locali, come abbiamo già detto nella discussione dell'altro disegno di legge, qui si fa un pauroso passo indietro in ordine all'esame dei conti delle province e dei comuni. Si va indietro persino rispetto alla riforma del 1923, la quale, all'articolo 99, non soltanto va a stabilire ma ribadisce il carattere amministrativo dell'esame del conto anche degli enti locali in senso tradizionale.

L'articolo 99 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, dal terzo comma in poi dispone: « I consigli comunali e provinciali devono discutere i conti nella prima sessione dopo la presentazione, purchè dal giorno di questa sia decorso un mese; se la discussione non avviene entro tale termine, l'esame dei conti è deferito rispettivamente al sottoprefetto o al prefetto che lo eseguono a mezzo di Commissario in sostituzione del consiglio.

Della deliberazione del consiglio comunale e provinciale sul conto è data notizia al contabile in quanto porti variazioni nel carico o discarico, ed agli amministratori che fossero stati designati responsabili, con notifica per mezzo del messo comunale, contenente invito a prenderne cognizione entro trenta giorni, nella segreteria del comune o della provincia, insieme con il conto, con la relativa deliberazione, con il rapporto dei revisori e con tutti gli altri documenti che ne fanno parte ».

Quindi si tratta di un procedimento non solo formalmente amministrativo, ma anche sostanzialmente.

Ma andiamo avanti: « Il sindaco » — e guardate che siamo in una riforma fascista,

onorevoli colleghi — « a mezzo di avviso al pubblico, ed il presidente dell'amministrazione provinciale, a mezzo di avviso inserito nel foglio degli annunci legali della provincia e affisso all'albo pretorio dei comuni capoluoghi di circondario, informa il pubblico della avvenuta deliberazione sul conto ... »; qui vi sono i termini per reclami, proteste eccetera.

« Alla scadenza del termine suddetto il conto è trasmesso, per tramite del sottoprefetto, all'ufficio di prefettura senza i documenti giustificativi dell'entrata e della spesa, i quali invece devono unirsi al conto nel caso in cui siano state presentate deduzioni o ricorsi ».

Anche qui è ribadito il carattere sostanzialmente amministrativo dell'esame del conto.

« L'ufficio di prefettura accerta in via sommaria, in base agli elementi di cui dispone e che può richiedere alle amministrazioni, l'esatto riporto sul conto del fondo di cassa e dei residui di quello precedente » — anche qui siamo davanti ad un procedimento sostanzialmente amministrativo — « la integrale iscrizione di tutte le entrate e se le spese siano state contenute nei limiti degli assegni stabiliti in bilancio, originali o variati. Qualora le risultanze della deliberazione del consiglio comunale o provinciale » — ecco la fase risolutiva di tutto il procedimento — « non vengano contestate dal contabile o dagli amministratori o dai contribuenti e non contrastino con l'accertamento sommario di cui al comma precedente » — cioè quando tutto è pacifico, quando non vi sono contestazioni — « il conto resta approvato in conformità alle risultanze medesime, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo ». Procedimento dunque formalmente e sostanzialmente amministrativo anche nella fase terminale dell'approvazione del conto: laddove non vi sono reclami o proteste, laddove non si accendono controversie sul conto, quando tutto è pacifico, il conto in sede amministrativa rimane approvato come tale. Quindi esame amministrativo, senatore Murmura, non contenzioso. « In caso contrario » — cioè quando vi sono contestazioni — « il conto viene deferito alla giurisdizione del consiglio di prefettura ».

L'intervento giurisdizionale dunque avviene quando vi sia una contestazione; è in questo momento che la giurisdizione ha luogo, non prima. E anche qui vi è la conferma della natura prettamente amministrativa di questo esame.

Non c'è dubbio allora che, sia trattandosi dei conti delle regioni a statuto ordinario, sia trattandosi dei conti dei comuni e delle provincie o di altri enti, l'ordinamento vigente attribuisce a questo esame un carattere sostanzialmente amministrativo. Cadono quindi quelle premesse che fanno portare alla conseguenza che la Corte dei conti debba avere giurisdizione sui conti degli enti locali. La Corte dei conti dovrebbe, secondo la vostra linea, assumere il ruolo del grande inquisitore sugli atti e sull'attività delle regioni. Ma la cosa contrasta, tra l'altro, con ciò che il Ministro dell'interno ha detto ieri, cioè che non è vero che i tribunali che stiamo per istituire si riferiscono alle regioni soltanto in rapporto al territorio, ma che vi è un legame organico con l'ordinamento regionale che è già sorto. Se è così —

ed è così — l'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti è una violazione patente, aperta dell'autonomia delle regioni e degli enti locali.

Per questi motivi, onorevole Presidente, insistiamo per l'accoglimento del nostro emendamento.

V E N A N Z I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

V E N A N Z I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo quanto è stato detto dal collega Gianquinto circa l'utilità e l'opportunità della nostra proposta di emendamento per quanto concerne il giudizio di conto sulla contabilità delle regioni, provincie, comuni ed altri enti, vorrei insistere e caldeggiare (perchè sono pienamente convinto della sua bontà) per l'accoglimento anche della seconda parte dell'emendamento, quella cioè che riserva ai tribunali amministrativi regionali la competenza dei giudizi relativi a responsabilità.

Presidenza del Vice Presidente CALEFFI

(Segue V E N A N Z I). Opinioni divergenti circa l'attribuzione di questa competenza agli istituendi nuovi tribunali amministrativi possono sorgere in chi può anche ritenere che non si debba privilegiare in questo senso la pubblica amministrazione riservandole un giudizio particolare di responsabilità quando, essendo questa responsabilità relativa a danno provocato per dolo o colpa, essa potrebbe essere di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, per cui la pubblica amministrazione agisce in quanto lesa dal comportamento dell'amministratore, dell'ente o di chi ha maneggiato il danaro.

Ma il giudizio di responsabilità, che è un giudizio di danno, che è un giudizio che deve necessariamente svolgersi nel contraddittorio, che è assolutamente distinto e diverso dal giudizio di conto di cui parlava prima il

collega, riteniamo debba essere senza alcuna esitazione attribuito alla competenza del tribunale amministrativo regionale, perchè è sede specifica del contenzioso che insorge e che deriva dal danno subito dalla pubblica amministrazione per colpa o dolo degli amministratori, agenti, impiegati eccetera delle regioni a statuto ordinario, provincie, comuni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza enti ospedalieri eccetera. Perciò è l'organo giurisdizionale più adatto, più specificamente strutturato per l'accertamento o meno di queste eventuali responsabilità. Ecco perchè riteniamo che questa competenza che rientra, in sede generale, nell'ambito delle attribuzioni giurisdizionali di contenzioso contabile della Corte dei conti, e che dovrebbe essere, secondo l'altro disegno di legge numero 752, l'uni-

ca trasferita nelle sedi decentrate regionali delle istituende sezioni non ha senso che resti a quelle sezioni attribuita. Infatti costituendosi i tribunali amministrativi regionali di primo grado, cui è devoluta per intero tutta la competenza che riguarda la giustizia amministrativa e, più precisamente, tutto il contenzioso amministrativo che può insorgere in quella determinata circoscrizione territoriale, non si capisce perchè a questo nuovo ente che sta per entrare in funzione non si debba attribuire anche questa specifica competenza.

Si arriva invece ad una duplicazione che è in assoluto contrasto con gli stessi principi che già in altra materia, per quanto riguarda cioè l'insieme dell'azione generale amministrativa, erano proprio contenuti in una specifica disposizione di legge: articolo 6 della legge 28 ottobre 1970 numero 775, riguardante la delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato e per il decentramento delle funzioni che invitava specificamente a considerare l'esigenza di introdurre nell'azione amministrativa e nei procedimenti amministrativi in generale la semplificazione e lo snellimento delle procedure e che addirittura impegnava nel triennio — il 31 dicembre 1973 — il Governo all'emanazione di testi unici per tutto il riordinamento necessario dell'intera materia e della legislazione in atto e vigente, apportando le modificazioni necessarie ed integrazioni per il loro coordinamento e ammodernamento ai fini di « una migliore accessibilità e comprensibilità delle norme »!

E colgo l'occasione di ricordare che io stesso, che pure ero stato fra quelli che più avevano insistito perchè con questo disegno di legge riguardante l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali meglio si regolassero e si specificassero le competenze, ho dovuto firmare un emendamento per ripristinare i vecchi testi, cioè i rinvii a leggi che hanno ormai cinquanta o sessanta anni di vita, sulle quali si è già formata e consolidata una giurisprudenza e che attualmente hanno trovato l'occasione di ulteriormente sopravvivere nell'attesa che tutta la materia un bel giorno possa essere riveduta. Questa sarebbe stata l'occasione opportuna se il di-

segno di legge al nostro esame avesse potuto essere oggetto di una più lunga e meditata elaborazione, senza queste ostinate e preconcette preclusioni che derivano dalla volontà, come abbiamo già detto in sede di discussione generale, di non rammodernare e di riutilizzare, fino in fondo, i vecchi strumenti legislativi anzichè pensare a crearne dei nuovi.

Noi sosteniamo la tesi che i giudizi relativi alla responsabilità nei confronti di enti, di amministratori, di agenti, impiegati di regioni a statuto ordinario, di province, di comuni e di istituzioni pubbliche debbano essere attribuiti alla competenza dei nuovi tribunali amministrativi regionali. E sosteniamo tale tesi perchè ci sembra che in questa materia evidentemente non possono sorgere dubbi e perplessità circa la normalità dell'attribuzione perchè è normale giudizio di accertamento di danno e di attribuzione della relativa responsabilità per dolo o colpa, che esige il contraddittorio, la presenza delle parti — una delle quali lamenti il danno subito — e attribuisca a colpa o dolo il danno inferto e perciò congegna la struttura di un giudizio vero e proprio con l'assistenza obbligatoria della difesa, con l'acquisizione dei mezzi istruttori necessari che richiedono naturalmente il rinvio o alle particolari procedure del giudizio di responsabilità attuale della Corte dei conti o a quelle in generale del codice di procedura civile. E a noi sembra che questa sia una competenza strettamente attribuibile ai tribunali amministrativi regionali.

Z U C C A L A . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

Z U C C A L A . Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritorna con questo emendamento proposto dai colleghi del Gruppo comunista una questione che già abbiamo ampiamente discusso in sede di esame del provvedimento relativo all'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti; si ripropone il duplice problema della competenza della Corte dei conti sui giudizi di conto oltre che sui giudizi di responsabilità e della

eventuale istituzione in sede regionale non di sezioni regionali della Corte dei conti, ma di sezioni specializzate di tribunali amministrativi per i giudizi contabili.

Ebbi modo di ricordare — e chiedo scusa dell'autocitazione — che questi due punti dei provvedimenti non sono tecnici e riservati agli « addetti ai lavori », ma sono due elementi di estrema importanza politica. La scelta che dobbiamo fare è politica, non tecnica, perchè i problemi collaterali di ordine costituzionale che più volte sono riecheggianti anche nella discussione generale sono superabili, non sono ostativi per l'istituzione, nell'ambito delle regioni, di sezioni specializzate contabili in seno ai tribunali amministrativi regionali, anche se poi la competenza in sede centrale si biforca nell'attribuzione della parte contabile, di responsabilità alla Corte dei conti, come giudice d'appello, e della parte amministrativa al Consiglio di Stato, anch'esso come giudice di appello.

Superate le difficoltà di ordine costituzionale, il problema è vedere se in una configurazione più moderna dello Stato non venga ristrutturare questi organi oggi che ci si presenta l'occasione, per le note deficienze di ordine costituzionale che sono state rilevate e sancite dalla Corte costituzionale, e prevedere con maggiore fantasia una nuova configurazione che non ricalchi pedissequamente e, direi, con una certa miopia le vecchie strutture napoleoniche. Noi riteniamo che risolvere il problema impiantando 18 corti regionali dei conti, 18 tribunali amministrativi regionali nei capoluoghi delle regioni, vuol dire seguire passo passo il codice napoleonico, per cui, nel momento in cui si doveva creare una nuova configurazione, si moltiplicava la vecchia come se questa moltiplicazione costituisse una nuova configurazione nella struttura dello Stato.

Allora, se, come noi riteniamo, questa pura e semplice moltiplicazione di organi centrali in sede regionale non è altro che una proliferazione burocratizzante di una struttura che ha rivelato nel tempo grosse lacune, perchè non pensare ad una soluzione diversa, se la Costituzione nulla oppone? Veramente — ci chiediamo — è un fatto rivolu-

zionario che « fa tremar le vene e i polsi » l'esistenza di un solo organo centralizzato al posto di 18 corti dei conti e 18 tribunali amministrativi regionali, organo centralizzato rispetto alle competenze che assuma, con sezioni diverse, la competenza dei due organi centrali esistenti? Ciò, a nostro parere, eviterebbe la proliferazione e la burocratizzazione, snellirebbe le procedure, implicherebbe un notevole risparmio per l'erario dello Stato e questa non è l'ultima considerazione in ordine di importanza...

M U R M U R A , *relatore*. Perchè, le delegazioni regionali non rimarrebbero lo stesso?

Z U C C A L À . No, le delegazioni regionali della Corte dei conti, senatore Murmura, non rimarrebbero. Perchè dovrebbero rimanere?

M U R M U R A , *relatore*. Le funzioni di controllo chi le esplica?

Z U C C A L À . Gli organi di controllo regionale. Allora torniamo — chiedo scusa al collega Murmura — al vecchio concetto che mi sembrava acquisito dall'onorevole relatore, nel senso che si era ammesso che il precedente disegno di legge sulla Corte dei conti conteneva un palese errore di ordine costituzionale, al vecchio concetto cioè di cui agli articoli 125 e 130 della Costituzione, laddove si prevedono organi di controllo statali per quanto riguarda il controllo sulle regioni e organi regionali per quanto riguarda il controllo sugli enti locali, province e comuni. È chiaro che il costituente aveva esaurito nelle sue previsioni la gamma del controllo sugli enti locali regionali e quindi non ne prevede altri. Noi vorremmo prevedere, oltre i controlli di cui agli articoli 125 e 130 della Costituzione, altri organi di controllo suppletivo cioè la Corte dei conti o le delegazioni della Corte dei conti. Se superiamo questo atteggiamento di proliferazione di questi organi importantissimi in sè — non v'è dubbio — ma certo non necessariamente riproponibili in sede regionale così come sono nella loro struttura centralizzata, scompare la delegazione regionale della Corte dei con-

ti, ma scomparire non nel senso che non è più possibile il controllo sul movimento del denaro degli enti pubblici, bensì nel senso di attribuire questa competenza alla sezione specializzata del tribunale amministrativo, cioè alla sezione contabile. E questo non è fare la rivoluzione! Scompare anche tutta la vecchia impalcatura centralizzata di questi enti per consentire quel controllo in sede amministrativa che salvaguardi anche le autonomie locali e la sovranità di queste autonomie. Quando infatti la Costituzione prevede che gli organi di controllo della regione esplicino questa attività nei confronti dei comuni e delle province, mi pare un *surplus* che il legislatore normale preveda poi ancora un ulteriore organo di controllo.

Ecco perchè dicevo che con l'emendamento 2.0.1 presentato dai colleghi del Gruppo comunista si ripropone il problema che abbiamo già esaminato. Però avrei qualche perplessità su questo emendamento e le perplessità sono di duplice ordine: in primo luogo, non si specifica se l'attribuzione delle competenze va alla sezione contabile dei tribunali amministrativi regionali. Questo bisogna precisarlo perchè se vogliamo assumere questo atteggiamento, dobbiamo essere chiari e dire che la stessa sezione del tribunale amministrativo regionale non è competente in materia di responsabilità. Inoltre penso si debba stare attenti a quello che si propone nel numero 1 dell'emendamento. Mentre infatti con il numero 2 si propone il giudizio di responsabilità — e siamo d'accordo — sembra che con il numero 1 si riponga la vecchia questione del giudizio di conto. La contestazione infatti è già attribuita al giudizio di responsabilità...

T R O P E A N O . No, sono due cose diverse.

Z U C C A L A . D'accordo, sono due concetti diversi ma non distinti in sede di competenza.

P E R N A . No, sono distinti.

Z U C C A L A . Ma in sede di sezione contabile regionale non possiamo distinguerli.

P E R N A . Ma perchè, chi lo dice?

Z U C C A L A . Perchè altrimenti la controversia voi la fate sorgere dopo che c'è stato il controllo degli enti locali in sede regionale. E allora la controversia da chi viene promossa: dagli organi di controllo o dal procuratore generale?

T R O P E A N O . L'organo di controllo non approva proprio per aver accertato l'esistenza della contestazione o dell'irregolarità.

Z U C C A L A . Ma allora bisogna inglobarla nel n. 2 dell'articolo. (*Commenti dalla estrema sinistra*).

M A R I S . È un'altra cosa!

Z U C C A L A . Non mi pare che questo concetto sia chiarissimo dal punto di vista sistematico, comunque potremo approfondirlo ulteriormente per vedere fino a che punto può essere accettato.

Resta fermo, a mio parere, che il giudizio di responsabilità deve essere attribuito ad una sezione specializzata regionale della Corte dei conti ed il giudizio di conto va invece attribuito agli organi di controllo. Se riusciamo ad accettare questa soluzione, credo che i due provvedimenti (ecco perchè non possiamo prescindere da un esame congiunto delle due proposte), quello della Corte dei conti e quello dei tribunali amministrativi, possano fornire una soluzione globale che sia soddisfacente per tutti, anche perchè i limiti che ci dividono nell'esame di questi due disegni di legge non sono così insormontabili come apparirebbero in un primo esame. Una più approfondita indagine, una accettazione di alcuni principi di fondo permetteranno di giungere, ripeto, ad una soluzione. E a nostro parere — lo dico anche perchè l'onorevole Ministro qui presente possa eventualmente darci il suo illuminato apporto — uno dei principi di fondo è quello relativo alla quota di riserva dei consiglieri regionali: come per il Consiglio di Stato c'è la quota di riserva del Governo, così desidereremmo che per i tribunali regionali amministrativi ci fosse una quota di riserva di nomina delle assemblee regionali.

È un grosso passo avanti che comporta difficoltà e qualche rischio, ma vantaggi notevoli. Se nell'elaborazione di queste nuove forme strutturali della organizzazione dello Stato non affrontiamo qualche rischio sicuramente non riusciremo mai a dare qualcosa di nuovo al Paese eliminando la vecchia struttura borbonica che ancora ci governa.

F R A N Z A . Si può fare modificando la Costituzione, egregio collega, poichè in base alla Costituzione le nomine di quegli organi vengono fatte dal potere centrale e non da quello regionale.

Z U C C A L A . Onorevole collega, questo è un vecchio pregiudizio che va superato poichè nel momento in cui si pone nel Paese il problema dell'immissione dei giudici laici anche nell'ordinamento giudiziario ordinario...

F R A N Z A . La Costituzione attribuisce questa facoltà soltanto al potere centrale, non a quello regionale: si modifichi allora la Costituzione. (*Vivaci interruzioni dalla estrema sinistra*).

D ' A N G E L O S A N T E . La studi questa Costituzione e la impari bene prima di venire qui a dire certe cose!

P R E S I D E N T E . Senatore Zuccalà, la prego di non raccogliere le interruzioni.

Z U C C A L A . Personalmente sono convinto che non si tratti di un problema di ordine costituzionale, comunque volevo fare una semplice considerazione. Nel momento in cui nel Paese matura una coscienza collettiva che va al di là dei semplici dati tecnici, per inserire nell'amministrazione della giustizia ordinaria giudici laici, che apportino non dico una nuova mentalità, ma una nuova fisionomia nell'ordine giudiziario che possa recepire le istanze popolari che stanno alla base, appunto, dell'amministrazione della giustizia, possiamo noi, ignorando que-

sto aspetto, ridurre questa riforma ad un fatto puramente burocratico e di carriera? Questo è il grosso interrogativo che ci poniamo ed è per ciò che riteniamo che la soluzione del problema debba essere trovata anche con l'immissione di giudici elettivi (anche se si tratta di giudici elettivi di secondo grado, cioè eletti da parte delle assemblee regionali, che durano un quinquennio, quanto dura l'assemblea regionale), che svolgerebbero un ruolo nuovo nell'amministrazione della giustizia e che darebbero un nuovo apporto sia alla giustizia di ordine amministrativo che di ordine contabile.

Per queste ragioni riteniamo che l'emendamento in esame meriti una più approfondita considerazione al fine di risolvere i problemi che esso prospetta.

M A R I S . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A R I S . Signor Presidente, onorevole Ministro, ho avuto l'impressione, nel corso di questa discussione, di correre su un'autostrada nella nebbia: dove ogni tanto c'è uno sprazzo di luce per cui sembra di vedere meglio la strada, si può seguire la linea bianca e quindi si accelera per arrivare più speditamente alla meta, mentre poi improvvisamente sopravviene un altro banco di nebbia più fitto. Non c'è dubbio che possiamo convenire tutti, dai banchi dell'opposizione a quelli della maggioranza, che se in questa discussione vi è una cosa certa è l'assoluta confusione delle lingue, l'assoluta confusione dei concetti, l'assoluta confusione dei temi che sono in discussione, per cui la trattazione degli argomenti diventa kafkiana, allucinante. A questo punto, mentre pensavo di avere le idee chiare in ordine alle differenze che ci sono tra il giudizio di conto, la controversia sul conto, il giudizio di responsabilità, dopo la discussione non riesco ad orientarmi neppure in questa materia. Alcuni colleghi intervengono e senza battere ciglio confondono il giudizio di responsabilità con il giudizio di conto, con la controversia sul

conto per cui sostengono che il giudizio di responsabilità è di competenza funzionale della Corte dei conti come magistrato contabile, specializzato; ed evidentemente sostenere una siffatta tesi è indice di notevole confusione. A me sembrava che l'intervento del senatore Gianquinto fosse stato estremamente utile per chiarire questi concetti e mi sembrava che non fosse neppure insensibile a certi argomenti il Ministro, il quale aveva aperto una prospettiva di speranza col suo intervento di ieri pomeriggio, quando, parlando proprio del giudizio di conto, aveva affermato il principio ormai in giurisprudenza accettato secondo cui tra le questioni relative alla materia di contabilità pubblica che la Costituzione riconosce di competenza della Corte dei conti sono compresi tutti i giudizi di conto ancorchè non diano luogo a controversie in senso tecnico. Dopo aver affermato questo il Ministro si faceva carico tuttavia di riconoscere che la questione non era poi così semplice, che presentava aspetti indubbiamente opinabili, che l'affermazione della natura giurisdizionale dell'esame di conto apre delicati problemi già per quanto concerne l'area della contabilità dello Stato. Immaginatoci poi quando si tratta non dell'area della contabilità dello Stato ma addirittura dell'area della contabilità di amministrazioni come quelle regionali, sorte ora, che si presentano con una loro legittima rivendicazione di autonomia piena che scaturisce non solo da un principio generico costituzionale ma da un principio specifico costituzionale che è quello di potersi finanziare addirittura con entrate proprie! E nel momento in cui la regione, che ha poteri primari di legislazione in determinate materie, che ha diritto di finanziare i suoi compiti di istituto con entrate proprie, si pone come organo non decentrato dello Stato, ma primario che riassume, sia pure nell'ambito e nel quadro di una sovranità generale dello Stato, proprie posizioni autonome, in quel momento anche la sua contabilità, è chiaro, non può restare in posizione subalterna rispetto allo Stato, controllata cioè secondo i vecchi ordinamenti di uno Stato

accentrato che non prevedevano nessuna area di autonomia a livello regionale, provinciale o comunale.

Il Ministro, dopo essersi fatto carico di questa considerazione, cioè della delicatezza del problema, fa uno strano ragionamento affermando: « Si avrà comunque modo, in sede di discussione del progetto istitutivo delle sezioni regionali della Corte dei conti, di affrontare il tema specifico dell'ordinamento dei giudizi di responsabilità contabile e del procedimento di esame dei conti. In tale sede la soluzione proposta dal Governo sarà considerata in tutti i suoi aspetti ».

A questo punto non sembra più pregevole il primo rilievo fatto dal Ministro? Come? Riconosce che la questione ha una sua importanza, che non può essere liquidata come materia pacifica, perchè pacifica non è neppure per l'area della contabilità dello Stato: ed allora, a maggior ragione, non può essere pacifica per l'area di contabilità di enti autonomi come la regione, che sorgono con una fisionomia che non consente controlli da parte dello Stato.

Non si ritiene di interpellare le regioni su questo punto nè di sentirle; le si espropria immediatamente di una propria legittima aspettativa e si dice che del problema — che noi affrontiamo con un emendamento — si parlerà in altra sede. No, signor Ministro! Era in questa sede che noi dovevamo conoscere le ragioni per le quali queste controversie di conto, che con il nostro emendamento vogliamo riportare nell'area delle competenze dei tribunali amministrativi regionali, vengono invece ritenute dal Governo di competenza della Corte dei conti, di eventuali future costituende sezioni regionali della Corte dei conti. Era quindi in questa sede che il Ministro, anzichè limitarsi ad una pura riserva di argomentazione in altra sede, doveva fornirci l'argomentazione dalla quale noi avremmo potuto partire per portare avanti proficuamente la discussione.

Ecco una lacuna nell'intervento, per altri versi estremamente ragionevole, del Ministro, che non soltanto ci lascia insoddisfatti ma non ci consente neppure di riconsiderare la

questione in adesione alle perplessità ed ai rilievi fatti dal collega Zuccalà.

Il senatore Gianquinto ha ampiamente dimostrato che il giudizio di conto, per quanto concerne le amministrazioni locali (province e comuni), non ha mai avuto una natura giurisdizionale: ha ampiamente dimostrato che la premessa maggiore del sillogismo che anima l'impostazione governativa e di maggioranza (cioè: i giudizi di conto nel nostro ordinamento sono giudizi di carattere giurisdizionale) è sbagliata, per cui non reggono poi le conclusioni; almeno la premessa è sbagliata per quanto riguarda i conti legislativamente considerati delle province e dei comuni.

Infatti soltanto per quanto concerne l'area di contabilità governativa, soltanto per quanto concerne i conti erariali abbiamo una puntuale e specifica norma di legge che ne riconosce come fondamentale il carattere giurisdizionale; per quanto riguarda la contabilità dei comuni e delle province, abbiamo semmai una normativa da cui si evince che l'esame di questi conti non ha mai assunto nel nostro ordinamento il carattere giurisdizionale. E non ripeterò ciò che ha già detto il senatore Gianquinto il quale ha ricordato le norme che presiedono all'esame del conto dei tesoriери dei comuni e delle province.

Vi sono poi le ragioni politiche già esposte dal collega Tropeano. Un giudizio di conto, sia pure giurisdizionale, trova la sua premessa giustificatrice soltanto in un rapporto di controllo istituzionale. La Corte dei conti, che opera un controllo preventivo sull'amministrazione pubblica, talchè ogni spesa non può essere che l'espressione di un provvedimento adottato con le forme di legge, registrato da parte della Corte medesima, ha un suo collegamento organico con la contabilità erariale, che opera come ipoteca anche sul momento del controllo consuntivo dei conti. Ora, se questa logica politica e giuridica sussiste per l'area della contabilità erariale, viene meno invece per quanto concerne l'area della contabilità, sia pure pubblica in senso generico, ma non erariale in senso

specifico, dei comuni, delle province e delle regioni. Poichè il controllo di carattere politico-istituzionale sui tesoriери, sugli agenti, sui contabili, su coloro che maneggiano il danaro di comuni, di province e regioni è sottratto allo Stato; poichè il controllo preventivo non è dello Stato, ma è di organi del comune, della provincia e della regione, è evidente che il controllo successivo sulla correttezza della gestione non può essere riportato che nella stessa matrice politica.

Ciò è già stato ampiamente illustrato dal senatore Tropeano e sul piano tecnico è stato illustrato dal senatore Gianquinto. Da me sono state aggiunte ulteriori considerazioni su questo terreno già ampiamente arato, e non credo che l'argomento richieda — almeno da parte mia, per la mia competenza — ulteriore trattazione.

Vengo ora al punto n. 2) del nostro emendamento e intervengo anche sulle modificazioni, che dovrebbero integrare il nostro articolo aggiuntivo, gli emendamenti, cioè, 2. 0. 1/1 e 2. 0. 2 del senatore Tomassini sulle controversie tra l'esattore e gli enti, aziende o istituzioni di beneficenza, regioni, comuni, eccetera e sulla responsabilità dei funzionari e impiegati delle amministrazioni statali periferiche; due punti che dovrebbero integrare e completare il nostro articolo aggiuntivo. Su questi giudizi di responsabilità nei confronti dei funzionari, amministratori, agenti e impiegati delle regioni, sul giudizio di responsabilità dei funzionari, impiegati e agenti delle amministrazioni periferiche dello Stato a me pare che veramente sussista una grossa confusione, perchè si pensa sempre che il giudizio di responsabilità sia collegato direttamente al giudizio di conto. Il giudizio di conto e le controversie sul conto non hanno nulla a che vedere col giudizio di responsabilità; almeno su questo punto dovremmo essere d'accordo. La differenza concettuale innanzitutto (poi vedremo se questa differenza concettuale può avere anche o ha, storicamente, nell'ordinamento, una conseguenza di carattere giuridico, di carattere legislativo, di carattere normativo. Ma sulla differenza concettuale a me pare che non vi possa essere un contrasto tra noi, a meno che qual-

cuno di noi non sbagli): il giudizio di conto attiene ad una verifica successiva alla gestione, per controllare se la gestione del denaro medesimo sia stata fatta correttamente, in base alle leggi, ai regolamenti, a disposizioni e così via; le controversie sul conto attingono sempre ai contrasti che possono insorgere nel corso e in ordine a questi giudizi di conto. Il giudizio di responsabilità del funzionario invece è cosa completamente diversa concettualmente: il giudizio di responsabilità cioè scaturisce da un danno che emerge per la regione, per il comune, per la provincia, per l'ente di assistenza, per l'azienda autonoma di cura o di soggiorno o di turismo. Quindi il fatto storico, il presupposto dal quale scaturisce il giudizio di responsabilità è un danno, anche per lo Stato...

F R A N Z A . È un dato da accertare, non definito ma definibile nel giudizio di responsabilità. Il presupposto è accertare prima se esista un danno in relazione al conto e poi viene la responsabilità.

P E R N A . Ma niente affatto; leggetevi la legge perchè non la conoscete!

M A R I S . Bene, mi permetto di raccontarvi un episodio personale che serve a chiarire questa vicenda.

Durante la guerra, essendo io al fronte, avevo sempre desiderio di venire in licenza (cosa naturale e comprensibile). La licenza però era data o a quelli che tagliavano il grano o agli studenti, ed io ogni 17-18 mesi riuscivo ad averne una col pretesto di andare a fare un esame all'università di Milano. Arrivato lì, regolarmente, il primo giorno, cercavo di liberarmi dell'esame; c'era sempre il professor Menotti De Francesco che dava l'esame di diritto amministrativo e giustizia amministrativa (non c'era il professor Tesaurò). Io mi presentavo sempre senza mai avere aperto libro e lui sempre mi faceva domande sul giudizio di conto, la Corte dei conti o il giudizio di responsabilità, domande cui regolarmente non rispondevo. Ho sostenuto tre volte l'esame, andandomene con la prova di averlo dato. Poi però mi sorse una curiosità tremenda di sapere che co-

sa fosse il giudizio di conto e il giudizio di responsabilità, curiosità che a un certo punto ho soddisfatto...

T E S A U R O . Ma non sufficientemente.

M A R I S . Vorrei che anche i colleghi la soddisfacessero. Tutto qui. (*Commenti e ilarità dall'estrema sinistra*). Quando avremo chiarito fra di noi che cos'è il giudizio di responsabilità e che cos'è il giudizio di conto finalmente potremo andare avanti. Se non chiariamo questi concetti loro restano al punto in cui ero io nel 1942 e nel 1943 quando tornavo in licenza per dare l'esame.

F R A N Z A . Sono passati molti anni ma non ha chiarito ancora il concetto, purtroppo; e glielo dimostrerò quando parlerò successivamente. Infatti chiedo la parola. (*Vivaci commenti dall'estrema sinistra*).

M A R I S . Avendo chiesto la parola, speriamo che ce lo chiarisca.

F R A N Z A . Permane la confusione; eppure è una cosa semplice a chiarirsi. Strano che lei così aperto di intelligenza ancora non l'abbia capito.

M A R I S . E se il giudizio di responsabilità scaturisce da un danno che è la premessa logica e giuridica del giudizio e si inserisce in un rapporto contrattuale...

F R A N Z A . Successivo.

M A R I S . Ma non successivo. Può mai nascere una responsabilità da un rapporto contrattuale successivo? Gli altri esami li avevo dati con profitto, era questo soltanto...

F R A N Z A . È la nebbia sull'autostrada che vi impedisce di procedere secondo luce, e la nebbia è nella vostra ideologia. (*Replique dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*).

M A R I S . Si tratta quindi di un giudizio, quello di responsabilità, che scaturi-

sce da una premessa storica che è quella di un danno accertato o da accertarsi e che ha come premessa giuridica la sussistenza di un rapporto contrattuale tra colui che viene chiamato a rispondere di questo danno preteso e la pubblica amministrazione che agisce in giudizio.

A questo punto noi capiremmo se da parte vostra — e, badate, ci trovereste consenzienti — ci venisse opposta l'esigenza non di rimettere queste controversie al giudizio di tribunali amministrativi ma al giudizio di tribunali ordinari. L'unica alternativa logica, giusta, che ci troverebbe aperti ad una discussione e anche consenzienti è quella di stabilire che questi giudizi di responsabilità, che hanno una loro precisa autonomia nell'ordinamento, che non si possono confondere con il giudizio di conto, che non hanno nulla a che vedere con controversie di conto, che scaturiscono da un comportamento anti-giuridico non generico (per esempio perchè non vi è stata una buona gestione) ma preciso che ha determinato un danno, vengano rimessi al giudice ordinario, al tribunale ordinario, vengano riportati nell'ambito degli ordinamenti generali in modo che ci sia un giudizio di primo grado, un giudizio di secondo grado, un giudizio di legittimità e così via.

Ma l'opporci il fatto che è materia contabile, che richiede un magistrato contabile, il trincerarsi dietro delle formulazioni dottrinarie che si sono consolidate nel corso dei 100 anni di sonno — come quelli di Aligi — della Corte dei conti soltanto per giustificare la dignità di magistratura di questo corpo, per mille ragioni che è inutile qui ricordare, mi sembra che non sia portare argomento pregevole o che possa contrastare validamente la nostra argomentazione.

Come — ed è l'ultima considerazione — mi sembra che non si possano gabellare per giudizi di conto le controversie tra l'esattore e la regione, che scaturiscono da un preciso rapporto contrattuale. Non credo che in proposito continueremo a trascinare avanti i vecchi concetti della concessione, che sono veramente superati. Tutto sommato, nel-

la sua natura economica, la riscossione delle imposte esprime un contratto di appalto, sia pure conseguito attraverso certi accorgimenti. Se nasce una controversia tra l'esattore e la regione, perchè mai dovrebbe questa controversia essere conosciuta dalla Corte dei conti?

F R A N Z A . La controversia incide sui tributi. Quindi è materia di contabilità dello Stato.

M A R I S . Qui c'è la confusione non solo delle lingue, ma anche dei dialetti. La controversia fra esattore e regione, fra esattore e comune, fra esattore e provincia, fra esattore ed ente è una controversia di carattere squisitamente civile che, se può essere negata alla competenza del giudice amministrativo, non può che essere data al giudice ordinario. (*Interruzione del senatore Tesauro*). Non esistono dogmi che si debbono difendere. Per quale dottrina dovrebbero essere vere per sempre queste cose?

T E S A U R O . Se vuole raccogliere l'interruzione, la raccolga per quella che è, non per quello che pensa lei...

M A R I S . Non bisogna mormorarle le interruzioni...

T E S A U R Operchè se vi è una dottrina che si può considerare retrograda, è quella che lei ha esposto e che detta da quei banchi è veramente un nonsenso.

Voi avete sostenuto nella relazione del senatore Perna che si determinano situazioni di fronte alle quali chiunque si deve inchinare, ma altro è sostenere oggi situazioni in contrasto.

P E R N A . In contrasto con chi?

T E S A U R O . In contrasto con le vostre impostazioni. Veramente torneremmo così indietro di cento anni!

P R E S I D E N T E . Senatore Maris, cerchiamo di concludere.

M A R I S . Se quello che ho detto è apprezzabile e apprezzato da lei, senatore Tesauro, lo accetti senza far ricorso ad altri riferimenti che ci sono oscuri in questo momento perchè non ci dice dove, come e quando avremmo sostenuto qualcosa in contrario.

Per chiarire ai colleghi un'ultima volta e in modo più autorevole la differenza tra giudizio di responsabilità e giudizio di conto, leggerò l'articolo 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, con il quale venne approvato il testo unico della legge sulla Corte dei conti: « I funzionari, impiegati, agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende, gestioni statali, che nell'esercizio delle loro funzioni per azioni od omissioni imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e nei modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali ».

Questo è il giudizio di responsabilità: presuppone il danno, la colpa, e non ha niente a che vedere con il giudizio di conto che è regolato da altra norma, presuppone un altro rapporto, ha un'altra finalità, tutela un altro bene giuridico. Ora, se non ci intendiamo su questo punto e continuiamo fino alla fine dei secoli a confondere le due cose, evidentemente non potremo neanche trovare un comune punto di approdo e stabilire qual è il magistrato che deve avere competenza funzionale per il giudizio di conto e per quello di responsabilità.

Queste sono le ragioni per le quali non avete il diritto di liquidare con sufficienza il nostro emendamento, che ripropone questioni di grande momento che non possono essere accantonate e discusse domani, quando si parlerà in altra sede delle sezioni distaccate della Corte dei conti, ma vanno esaminate oggi e meritano da parte della maggioranza una risposta dalla quale emerga veramente la scelta e correlativamente la responsabilità politica che la maggioranza stessa vuole assumersi in ordine alla soluzio-

ne del problema. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

I A N N E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

I A N N E L L I . Vorrei invitare la Presidenza a rinviare la seduta perchè la discussione che si è svolta fin qui ha assunto vasta risonanza e soprattutto è stata molto approfondita. Il senatore Maris ultimamente ci ha intrattenuto sulla differenza tra il giudizio di conto e il giudizio di responsabilità. Credo che dovremmo tutti esaminare le questioni sollevate per giungere ad un chiarimento. Pertanto, se non ci sono opposizioni, proporrei di rinviare la discussione in modo che si possa trovare, se possibile, un punto d'incontro o quanto meno per chiarire alcuni aspetti del disegno di legge in esame.

P R E S I D E N T E . A questo punto credo che non ci sia altro da fare che rinviare ad altra seduta le repliche del relatore e del Ministro.

F R A N Z A . Ma la richiesta del senatore Iannelli non è una richiesta rituale. Se si tratta di un accomodamento tra amici, va bene, ma se dobbiamo rinviare dobbiamo anche osservare le disposizioni del Regolamento.

P R E S I D E N T E . Senatore Franza, vuole consentirmi di esporre le opinioni della Presidenza?

Non si tratta di una sospensiva, si tratta di un rinvio della discussione di questo articolo e del disegno di legge per agevolare un'eventuale intesa. Siamo d'accordo? Quindi, chiusa la discussione su questi articoli aggiuntivi, si rinvia il parere della Commissione e del Governo ad altra seduta.

F R A N Z A . Ma io ho chiesto di parlare sugli articoli aggiuntivi prima della sospensiva richiesta dal senatore Iannelli.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

F R A N Z A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, nel prendere la parola sull'emendamento 2. 0. 1, presentato dai colleghi Fabiani, Gianquinto ed altri, ritengo opportuna, necessaria, indispensabile una premessa di ordine generale. Non è che un emendamento di questa natura sia non proponibile in via assoluta. Il concetto informatore di questo emendamento può essere ben recepito da una assemblea politica, ma la forma con la quale l'emendamento viene presentato incontra, secondo me, una preclusione netta nel testo costituzionale. Possiamo benissimo essere portati a vedere questi problemi con mente più aperta, secondo il corso dei tempi, così come invocava il collega Zuccalà, e potremmo benissimo auspicare che i compiti specifici della materia di contabilità e della materia nettamente amministrativa vengano demandati ad un solo organo in sede regionale, ma questa nostra aspirazione deve essere attuata con il metodo previsto dall'articolo 138 della Costituzione e cioè attraverso una modifica della Costituzione stessa. Non è detto, onorevoli colleghi, che questo non si possa fare, ma bisogna osservare obbligatoriamente queste norme perchè non è possibile interpretare la Costituzione con mente politica, a seconda del momento politico e delle circostanze. Occorre una modifica degli istituti costituzionali per poter dar luogo ad una legislazione conforme alla Costituzione.

Vediamo ora come si articola il nostro ordinamento nella parte seconda della Costituzione ed andiamo al titolo quarto che prevede l'ordinamento della magistratura. Devo leggere a voi, così attenti ed esperti in materia costituzionale, l'articolo 103? Comunque tale articolo stabilisce che il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela, nei confronti della pubblica amministrazione, degli interessi legittimi ed in particolari materie indicate dalla legge anche dei diritti soggettivi e che la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Ora, interpretando la materia particolare

della seconda parte della Costituzione non si può non tener presenti i principi generali che ci pongono obbligatoriamente su una strada che occorre seguire; faccio a questo proposito richiamo specifico all'articolo 5 della Costituzione che prevede l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, un'indivisibilità ed unità che non vanno ricercate nel territorio o nel fatto regionale, ma negli organismi e negli enti che devono avere una loro funzione di unità e di indivisibilità: l'indivisibilità cioè deve essere riposta proprio nell'unicità delle competenze e negli organi dello Stato e delle regioni che devono trattare determinate materie. Ora, questa unicità che lega il tessuto statale con quello regionale, nel fatto amministrativo e contabile, è prevista nell'articolo 103. Giustamente quindi il Governo ha presentato alle Camere due distinti disegni di legge, l'uno relativo alla materia amministrativa, l'altro relativo alla materia contabile, ciò in relazione all'esistenza di un Consiglio di Stato e di una Corte dei conti. Ora si pensa di unificare queste funzioni in sede regionale e si intenderebbe dare queste specifiche competenze ad un organo amministrativo, cioè ai tribunali amministrativi. Ai sensi della Costituzione quale oggi è ciò non è possibile fare.

Ecco il punto fondamentale, onorevoli colleghi, e tutti abbiamo interesse a rispettare e a osservare la Costituzione che deve essere per noi la via unica e maestra per tutte le nostre decisioni perchè, ripeto, la Costituzione non può essere interpretata con mente politica. Ora vediamo il tenore dell'emendamento. Al numero 1 è detto: i giudizi sulle controversie relative ai conti; al numero 2: i giudizi relativi a responsabilità amministrativa. Quindi nell'un caso e nell'altro siamo in tema di giudizi, siamo ad investire il campo della giurisdizione. Investire il campo della giurisdizione significa riportare la materia nell'articolo 103 della Costituzione, cioè in relazione alle materie di contabilità attribuite alla Corte dei conti. Si vogliono fare delle distinzioni per quanto riguarda il giudizio di conto e il giudizio di responsabilità amministrativa. Su questo punto davvero, onorevoli colleghi, bisogna avere le

idee chiare, perchè altrimenti è facile dalla confusione scendere ad una *commistio* di attribuzioni che poi lede i principi costituzionali.

Una materia di conto era ed è attribuita, secondo la legislazione vigente, ad organi particolari della prefettura. Lasciamo stare le decisioni che sono intervenute successivamente da parte della Corte costituzionale; esaminiamo la materia così come era nella legislazione nel momento in cui la Costituzione ci è stata data. Ebbene, i conti devono portare sostanzialmente ad una decisione di esattezza, di corrispondenza fra la imputazione e la spesa, una correlazione tra l'impostazione prevista nei bilanci approvati a suo tempo dagli organi amministrativi competenti e il modo di aver fatto la spesa. Ogni divergenza contabile è una divergenza che comporta una revisione da parte degli stessi organi che hanno approvato i conti in prima istanza. Quindi i consigli comunali o quelli provinciali o regionali, nella specie, dovrebbero poter, a seguito dei rilievi, rivedere il conto per le rettifiche. Se questa rettifica non è possibile attuare per un difetto di rispondenza del conto alla legge o all'imputazione ecco che sorge un giudizio di responsabilità. E la responsabilità giustamente, come è stato detto, è delle persone (*interruzione del senatore Gianquinto*) e degli enti, dimodochè non esiste mai un giudizio di responsabilità amministrativa senza un accertamento anche del fatto del conto e della rispondenza del conto all'esistenza di una norma di legge o all'imputazione della spesa prevista nei bilanci preventivi. Quando si compie un giudizio di responsabilità nei confronti di un amministratore, nei confronti di un ente si va anche ad approfondire la

materia contabile. Ecco in che è riposta la ragione della competenza della Corte dei conti, perchè se vi è un non luogo a procedere nei confronti del responsabile questo non luogo a procedere è determinato dal fatto di una rispondenza dei conti secondo certe norme di legge. In contrario noi avremmo un accertamento di responsabilità e una condanna dell'amministratore a ridare al comune, alla provincia, alla regione a titolo di danno quel tanto che non corrisponda al conto a suo tempo presentato. Quindi non si può mai prescindere nel giudizio di responsabilità dalla revisione del conto. Chi deve farla? La Corte dei conti perchè lo dice la Costituzione. Io vedo quindi che questi emendamenti contrastano nettamente con la Costituzione qual è. Il principio potrebbe essere accolto, ma ho detto secondo le forme volute dalla Costituzione, attraverso una revisione delle norme costituzionali; e potremmo anche noi trovarci d'accordo sull'opportunità di istituire in sede regionale un'unica giurisdizione, un unico organo con due o tre competenze particolari, ma deve essere voluto dalla Costituzione; non potremmo tollerare violazioni della Costituzione così come si intenderebbe fare in questa occasione.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17.

La seduta è tolta (*ore 12,30*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari