

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

89° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 GIUGNO 1991

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali» (2787), approvato dalla Camera dei deputati

«Istituzioni delle sezioni regionali della Corte dei conti» (2538), d'iniziativa del senatore Murmura

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 6, 8
ACONE (PSI)	5
D'ONOFRIO, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali ...	6
MAFFIOLETTI (Com -PDS)	2, 8
MURMURA (DC), relatore alla Commissione	7, 8

I lavori hanno inizio alle ore 11,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«**Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali**» (2787), approvato dalla Camera dei deputati

«**Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti**» (2538), d'iniziativa del senatore Murmura

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali», già approvato dalla Camera dei deputati, e: «Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti», d'iniziativa del senatore Murmura.

Riprendiamo la discussione congiunta sospesa nella seduta del 29 maggio scorso.

Do lettura del parere favorevole espresso dalla Commissione giustizia sul disegno di legge n. 2787:

«La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole. Fermo restando l'auspicio di un sollecito intervento di riforma dell'intero processo contabile, si suggerisce, all'articolo 1, di tener conto dell'opportunità di sopprimere l'invero singolare richiamo alle sezioni giurisdizionali delle regioni Campania, Puglia e Calabria. In altre parole, la normativa a regime dovrà assorbire le diversità legate ai due momenti istitutivi delle sezioni in quelle regioni e nel resto d'Italia».

Do ora lettura del parere favorevole della Commissione giustizia sul disegno di legge n. 2538:

«La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole. Si auspica tuttavia un sollecito intervento di riforma dell'intero processo contabile».

Dichiaro aperta la discussione generale.

MAFFIOLETTI. Per quanto riguarda il provvedimento al nostro esame, abbiamo una storia alle spalle che denota che non si tratta di una questione pacifica; il Senato, del resto, nelle passate legislature ha più volte discusso sull'ordinamento della Corte dei conti. Inoltre, la dottrina da tempo è attratta da questa problematica che è stata esaminata anche dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione sotto diversi profili, soprattutto quelli della competenza giurisdizionale e della natura giuridica del giudizio di conto. È stata anche discussa e

storicamente acquisita dalla dottrina la questione se la Costituzione, prevedendo la competenza della Corte dei conti, avesse istituito una giurisdizione esclusiva generale per tutte le questioni attinenti ai conti pubblici. È un problema che attiene al decentramento della Corte dei conti configurata come struttura giurisdizionale parallela a quella del Consiglio di Stato, come se, avendo la Costituzione nominato la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, avesse voluto indicare due giurisdizioni di pari livello. Pertanto, si sostiene l'opportunità di parificare le due giurisdizioni creando attorno alla Corte una struttura piramidale o strutture decentrate che configurino una giurisdizione di pari dignità rispetto a quella amministrativa. Questo è però in contrasto con un altro ragionamento che si fece negli anni in cui si discusse della questione: si diceva che la Costituzione avesse in sostanza costituzionalizzato l'ordinamento esistente, congelando l'istituto della Corte dei conti; pertanto, quell'ordinamento costituzionalizzato non doveva avere sezioni decentrate, mentre per il Consiglio di Stato i TAR erano necessari.

Ho voluto sommariamente citare questa problematica per far presente che bisognerebbe approfondire l'argomento e per esternare la mia sorpresa che il provvedimento venga esaminato in Commissione in sede deliberante: dinanzi all'ampiezza e alla problematicità di questi aspetti, mi sembra strano un esame frettoloso, quando invece è auspicabile la massima riflessione. Ho il sospetto che sia dettato più dalla logica emergenziale, da una pressione del personale, della magistratura della Corte dei conti, che da un ragionamento istituzionale legato ad un completamento della riforma delle autonomie locali; in quella sede infatti si è appena accennato a tale questione, anche se sono state effettuate modificazioni importanti sotto il profilo dei controlli. Non vi è stato un completamento armonico nelle discussioni relative alle autonomie locali.

Non ne facciamo comunque una questione di principio né di opposizione a questi disegni di legge che vogliamo esaminare; è però certo che la riforma delle autonomie locali prevede novità importantissime che presupporebbero un esame dei controlli più approfondito.

Per esempio: la separazione della politica dalla amministrazione; è una questione che abbiamo sollevato, ma presenta dei rischi, presenta elementi nuovi. I dirigenti potranno essere nominati per contratto; come verrà interpretata questa norma? Come verrà applicata in certe regioni? Può andare nel senso di una autonomia tecnico-professionale dei dirigenti, come può andare verso una maggiore e più selvaggia lottizzazione.

Vi è una maggiore autonomia della parte amministrativa rispetto a quella politica: come funzionerà questo?

Una maggiore attenzione alla qualità e al contenuto del controllo forse era auspicabile. In questo caso si estende la struttura attuale della Corte dei conti, quindi il tipo di giudizio, quindi il tipo di controllo che è in atto.

Sapete bene che proprio ciò suscita preoccupazioni, perplessità; non c'è dubbio che quando si istituiscono, per decreto-legge, le sezioni regionali della Corte dei conti nelle zone colpite dalla criminalità organizzata si dice, in pratica, che desideriamo, con un controllo più

penetrante, recidere quei legami tra politica, affari e potere locale che rappresentano un aspetto patologico grave dell'ordine pubblico, per la libertà dei cittadini e così via.

La questione non va vista, tuttavia, sotto il profilo dell'emergenza e della patologia penalistica; esiste ora la riforma delle autonomie, il che comporta la riforma dei controlli (controlli di efficienza, controlli sui risultati). Tutto ciò presuppone una cultura diversa della Corte dei conti e una riforma seria della stessa Corte anche per la giurisdizione.

Come al solito, si istituisce una struttura decentrata senza mutare le funzioni, la qualità del giudizio, la cultura della Corte dei conti. Questa è la mia preoccupazione.

Per quanto riguarda gli enti locali voi sapete che i controlli sono stati molteplici e i risultati sono stati disastrosi. Non voglio assumere per buone le denunce dell'Alto commissario che ha raccolto dati sommatori di tutte le irregolarità, illegalità e illiceità compiute dagli amministratori; non le voglio assumere in blocco, ma certamente non si può dire che l'esistenza di molteplici controlli abbia prodotto risultati.

Il problema è proprio questo: va modificato il controllo e la funzione di vigilanza. La legge sull'autonomia ha introdotto alcune correzioni, ma sul versante della Corte dei conti siamo indietro. L'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti, secondo me, aggrava le problematiche: è necessario fare qualcosa per introdurre alcune novità sulla funzione giurisdizionale della Corte dei conti, sulla natura, ad esempio, del giudizio di conto. Non possiamo permetterci il lusso di varare in fretta una legge che estende la struttura senza guardare minimamente alle funzioni e al contenuto della giurisdizione, quando di giurisdizione si tratta.

Sono favorevole all'idea - che non è mia ma aderisco alla opinione della dottrina - che nella fase di accertamento sul rendiconto vi sia ancora un aspetto procedimentale-amministrativo dinanzi alla Corte che non sia un giudizio in senso proprio.

Ritengo che non bastino le garanzie date agli inquisiti perchè si tratta di un processo inquisitorio; non penso che sia sufficiente il regolamento delle procedure.

Il Presidente e il senatore D'Onofrio sanno bene che l'evoluzione giurisprudenziale della Corte è quella che ha padroneggiato tutte le questioni del processo, le ha interpretate, le ha estese, le ha corrette via via con vari indirizzi. Se tale sistema si deve estendere e ramificare occorre che le garanzie processuali siano dettate dalla legge; occorre vedere com'è organizzato il giudizio; occorre tenere conto delle novità introdotte dalla riforma delle autonomie.

Proprio per tutto questo bisogna cercare di introdurre qualcosa che qualifichi meglio le funzioni. Rispetto ad un controllo interno di carattere amministrativo, ad una riforma dell'organo regionale di controllo, ad una maggiore qualificazione dell'attività dei revisori dei conti, ad un controllo referto della Corte in generale, come rapporto al Parlamento, ed in più tutta la parte relativa alla responsabilità patrimoniale generica e alla responsabilità contabile, si richiede una riflessione su come debbano operare le sezioni regionali. Non dobbiamo pensare che la questione si riduca ad un fatto ordinatorio in cui aumentano i Presidenti di sezione; se si parte soltanto dalla pari

dignità della giurisdizione della Corte dei conti rispetto al giudizio del Consiglio di Stato, non ci siamo davvero. Dovremmo guardare a quello che la Costituzione ha recepito nel momento della emanazione degli organi costituzionali: la Corte dei conti era quella che era, un ordinamento dato in quel momento. Ma è un argomento accessorio; bisogna invece guardare a quello che serve, cioè una Corte dei conti ammodernata nei contenuti e nelle funzioni, per un controllo sulla spesa pubblica e sulla gestione della cosa pubblica certamente più efficiente, nel senso di una qualità diversa del controllo che renda il giudizio marginale.

Questo non è raggiungibile con pochi emendamenti ma richiede una riforma della Corte dei conti; almeno qui qualcosa dovremo fare per dare un segnale del Parlamento.

Signor Presidente, esiste inoltre il problema relativo alla istituzione di sezioni staccate dei TAR. Anche in questo caso gioca la logica interna ai rispettivi corpi giurisdizionali. V'è una maggiore attenzione del legislatore per le sezioni regionali e per dare alla Corte una ramificazione tipicamente giudiziaria; al contrappeso di quantità si aggiungono le sezioni staccate dei TAR, completando una sorta di bilanciamento dei pesi delle due giurisdizioni. Questo fatto mi impressiona negativamente poichè fa prevalere una logica interna, con un fine di compensazione.

La localizzazione delle sezioni staccate suscita molte perplessità; non vedo infatti l'aggancio ai dati dell'andamento giudiziario e non vedo come la loro istituzione abbia obbedito a ragioni non di prestigio relative agli *interna corporis*, nè a questioni di preferenza politica: dovrebbe invece obbedire a criteri di funzionalità e buon andamento.

Non sono convinto; forse il ragionamento del relatore è quello più giusto: egli ci ha invitato a deliberare lo stralcio del titolo II del disegno di legge governativo; tale proposta non va intesa nel senso di un accantonamento definitivo della questione, che rimarrebbe all'ordine del giorno. Diventerebbe quindi un autonomo disegno di legge e possiamo prendere accordi con l'altro ramo del Parlamento; infatti, non vogliamo affossare il provvedimento, non vogliamo fare un «dispetto» legislativo alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ma vogliamo soltanto fare un discorso di opportunità.

Signor Presidente, in base al confronto che faremo stamane, ci riserviamo di presentare alcuni emendamenti qualificanti ed utili a dare concretezza alle osservazioni molto sommarie che mi sono permesso di sottoporre all'attenzione della Commissione.

ACONE. Intervengo per ribadire ciò che è stato affermato nel parere della Commissione giustizia.

L'esigenza di istituire le sezioni regionali della Corte dei conti è antica; tale istituzione dovrebbe, secondo previsioni oggettive, condurre ad una semplificazione, ad una accelerazione dell'*iter* dei procedimenti, e sappiamo quale giovamento comporterebbe nel momento attuale per il nostro paese. Ci siamo riferiti, nel parere, ad un problema di coordinamento con il decreto-legge n.152 del 1990 che istituisce le sezioni in Campania, in Calabria e in Puglia. Ci sembra necessario prevedere una normativa in generale riferita anche a queste tre sezioni;

al comma 1 dell'articolo 1 si può disporre che il disegno di legge assorbe gli effetti del precedente decreto-legge.

Per quanto riguarda la proposta di stralcio del titolo II, riteniamo che sia necessaria una ulteriore pausa di riflessione; siamo favorevoli, ma con tutte le cautele indicate poco fa dal senatore Maffioletti.

Non so se valga la pena spingersi un po' oltre l'oggetto dell'articolo 1 e pensare di trasferire anche la materia pensionistica alla competenza delle sezioni regionali. Mi sembra anche che si debba definire un criterio di collegamento al territorio nazionale per i giudizi riferiti a residenti all'estero.

Mi pare che sia abbastanza contestato dal relatore, proprio per assicurare le garanzie della difesa nel processo, l'articolo 3 che istituisce un rapporto diretto con la Guardia di finanza e che suscita certamente qualche seria perplessità; pertanto, credo che il testo della Camera non possa essere accettato a cuor leggero.

L'articolo 5, infine, riguarda la normazione transitoria: credo che sia giusto considerare l'immediata applicabilità del presente disegno di legge, salvo stabilire un limite per quei giudizi per i quali si è già pervenuti, nel corso del procedimento che si svolge davanti all'organo centrale, ad una fase ormai finale. L'articolo 5 dovrà probabilmente essere meglio coordinato con quanto dispone l'articolo 1.

Spero che la copertura finanziaria prevista all'articolo 6 sia sufficiente perchè si tratta di un impegno di spesa considerevole. Credo comunque che vi saranno proposte di modifica per meglio equilibrare l'articolo 6 rispetto alle necessità che si verranno manifestando.

Il Partito socialista è interessato ad una approvazione rapida del provvedimento in discussione, che va incontro ad esigenze giuste di decentramento dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

D'ONOFRIO, sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e gli affari regionali. Il Governo conferma l'intento, che peraltro risulta anche espresso dal relatore e da coloro che sono intervenuti nel dibattito, di giungere al più presto all'approvazione del presente disegno di legge.

Le considerazioni del senatore Maffioletti investono un rapporto diverso fra il decentramento degli istituti attuali della Corte dei conti e il riesame di alcune funzioni alla luce del nuovo ordinamento sulle autonomie locali. Devo dire che si tratta di valutare in che senso gli emendamenti possano essere compatibili con l'impianto del provvedimento in discussione. Non vi è alcun dubbio che la riforma delle autonomie locali da un lato riduce in misura consistente i controlli preventivi di legittimità e dall'altro apre una situazione nuova in ordine agli atti amministrativi adottati da funzionari rispetto a quelli della Giunta del Consiglio comunale; quindi comporta novità in materia di separazione tra i livelli di responsabilità politica e amministrativa. Certamente è necessario un raccordo tra tale riforma e la normativa relativa alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, ma può darsi che questa non sia la sede giusta.

In ordine alla proposta di stralcio del titolo II del disegno di legge n. 2787, l'orientamento emerso in Commissione è di una pausa di riflessione. I TAR certamente non hanno una connessione diretta con la Corte dei conti: si tratta di una materia che richiede riflessione in ordine alla compatibilità della base regionale della giustizia amministrativa di primo grado con l'ulteriore decentramento.

Non vi è dubbio che l'esplosione della giustizia amministrativa in sede locale può aver comportato un diverso ragionamento rispetto alla legge istitutiva dei TAR e altrettanto non vi è dubbio che la novità inserita alla Camera dei deputati potrebbe, a giudizio del Governo, essere mantenuta; valuterà la Commissione affari costituzionali del Senato l'opportunità o meno di non mantenere il collegamento con i TAR. Mi riservo comunque una valutazione quando saranno presentati gli emendamenti e saranno chiare le motivazioni della proposta di stralcio.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Mi pare che sia stato manifestato un diffuso consenso, anche se il Governo si riserva di pronunciarsi in una prossima seduta, sulla proposta di stralcio della materia che attiene all'istituzione di sezioni staccate dei TAR. Lo stralcio è motivato, credo di averlo già detto, dal problema tuttora aperto della competenza sul rapporto di pubblico impiego, che investe circa il 50 per cento, almeno secondo le statistiche riguardanti il 1989, dei ricorsi presso il giudice amministrativo, nonchè dal fatto che siamo in presenza di una riforma, sia pure per delega, del processo amministrativo.

Consentitemi di dire che anche alcune localizzazioni mi sembrano non dettate dall'interesse della giustizia ma forse dalla propensione a preferire la propria residenza o il proprio collegio elettorale, come talune sezioni staccate monoprovinciali che mi sembrano non determinate da esigenze obiettive generali.

Vorrei ricordare che l'associazione dei magistrati amministrativi del Consiglio di Stato ha chiesto di essere ascoltata dalla Commissione su questo punto.

Per quanto attiene la materia relativa alla Corte dei conti, indiscutibilmente sarebbe più puntuale e pertinente la riforma complessiva del processo contabile. Ma questa è piuttosto difficile da realizzare in tempi brevi, anche perchè non parliamo di controlli sull'attività degli enti locali, ma di procedimenti contabili, in materia pensionistica, civile, militare e di guerra. Annuncio che presenterò emendamenti volti a snellire la procedura e a garantire in maniera più rispondente ai principi della Costituzione il diritto di difesa.

Vi è, poi, un altro punto sul quale desidero richiamare l'attenzione del Presidente e del rappresentante del Governo.

Tutti ricordano che la legge n. 142 del 1990 ha introdotto il principio di personalizzazione della responsabilità contabile e la prescrizione quinquennale per la proposizione della relativa azione. Dalla dottrina e anche dalla Corte dei conti sono state sollevate eccezioni in ordine alla disparità di trattamento che si verrebbe a creare con tale norma tra amministratori e funzionari degli enti locali da una parte e funzionari dello Stato dall'altra. Forse sarebbe utile prevedere

l'introduzione di una norma interpretativa per estendere la disciplina dell'articolo 58 della legge citata anche ai dipendenti dello Stato.

Tutto questo rende ancora più urgente l'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti che, ripeto, non svolgono una funzione di controllo sugli atti. Si tratta di un procedimento di carattere giurisdizionale in una fase diversa, anche se, da parte di alcuni - il senatore Maffioletti stamane se ne è fatto portavoce - si parla talora di controllo amministrativo sui conti, quindi di una fase amministrativa piuttosto che giurisdizionale.

Ritengo che la fase giurisdizionale, garantendosi il diritto della difesa dall'inizio del procedimento, abbia il suo valore e si sia resa più necessaria per la situazione in cui si versa.

Credo, signor Presidente, che si potrebbe concludere questa fase cominciando a perfezionare i relativi emendamenti attraverso i quali potrebbero emergere le soluzioni più idonee. Già durante questa settimana ritengo che presenterò le mie proposte; insisto in maniera particolare sullo stralcio del titolo II poichè sono convinto che tale materia non sia inerente al provvedimento che stiamo discutendo. Si parla tanto di «omogeneità» nei provvedimenti legislativi ma non riesco a coglierla nel disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Interpretando la proposta del relatore, ritengo opportuno fissare un termine per la presentazione degli emendamenti lasciando impregiudicata, o escludendo fin d'ora, la possibilità di costituire un Comitato ristretto.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, un minimo di riflessione, in considerazione della complessità degli argomenti, è necessaria. Prima di procedere alla formulazione degli emendamenti, penso sia utile ascoltare i rappresentanti della associazione dei magistrati amministrativi e degli avvocati.

MURMURA, relatore alla Commissione. Concordo sulla proposta di ascoltare le associazioni interessate all'argomento.

PRESIDENTE. Se tutti, come mi sembra, concordiamo sulla esigenza di approfondire maggiormente la questione, rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta, per consentire la presentazione di eventuali emendamenti.

I lavori terminano alle ore 12,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA