SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

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

16° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 NOVEMBRE 1993

(Pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SALVI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» **(1656)**

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 4, 5 e *passim*
CASSESE, *ministro per la funzione pubblica* 2, 4, 5 e *passim*
GUERZONI *(PDS)* 7
SAPORITO *(DC), relatore alla Commissione* .. 2, 9

TIPOGRAFIA DEL SENATO (750)

I lavori hanno inizio alle ore 16.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» (1656)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1656.

Ricordo che il senatore Saporito ha già svolto la sua relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha chiesto di parlare il ministro Cassese.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, mi pare di ricordare che l'ordine del giorno della Commissione per la seduta di oggi rechi, oltre l'esame del disegno di legge in sede deliberante da lei annunciato, anche il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 453 riguardante analoga materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno a cui lei si riferisce riguarda la seduta di ieri, quando in sede referente si è completato l'esame del disegno di legge di conversione da lei ricordato. Su quel provvedimento abbiamo dato mandato al relatore di riferire favorevolmente in Assemblea, limitatamente agli articoli 1, 2, 5, 6 e 10 del decreto-legge. Abbiamo quindi iniziato la discussione del disegno di legge n. 1656, dal momento che il Governo ha presentato due provvedimenti concernenti la stessa materia.

SAPORITO, *relatore alla Commissione*. Abbiamo anche stabilito che in Aula tanto il Governo che i senatori potranno presentare emendamenti al decreto-legge.

PRESIDENTE. Del resto, si tratta di una facoltà prevista dal Regolamento.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. Non abbiamo però mai discusso nel merito questi provvedimenti. Tuttavia vorrei iniziare da una questione di metodo. Ricordo infatti che nella seduta della 1ª Commissione del 20 ottobre scorso si giunse alla conclusione, che prese la forma di una presa d'atto, che la Commissione stessa appariva favorevole all'adozione da parte del Governo, anche prima delle eventuale decadenza del decreto-legge allora in esame, di un disegno di legge attinente alla materia del predetto decreto. Nel corso però di una successiva seduta, alla quale non ero presente, il presidente Acquarone, dopo aver consultato, anche su mia sollecitazione, il procuratore

generale della Corte dei conti, prospettò l'opportunità di segnalare al Governo l'esigenza di reiterare il decreto-legge alla scadenza, ormai prossima, del termine previsto dalla Costituzione per la conversione in legge, limitatamente alle parti concernenti l'istituzione e il funzionamento delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

L'antefatto quindi vede due deliberazioni della Commissione tra loro contrastanti: la prima del 20 ottobre e la seconda del 10 novembre. Affinchè la procedura seguita dal Governo sia chiara, vi informo di aver presentato in Consiglio dei Ministri, seguendo l'orientamento espresso da questa Commissione il 20 ottobre, il solo disegno di legge. Gli altri componenti del Consiglio dei Ministri, o almeno alcuni di essi che erano venuti a conoscenza dell'intento del presidente Acquarone di prospettare la reiterazione di una parte del decreto-legge, mi chiesero di consultare lo stesso senatore Acquarone. Quest'ultimo mi disse che per l'interesse complessivo alla continuità dell'azione amministrativa e giurisdizionale della Corte dei conti riteneva auspicabile la presentazione di un disegno di legge e di un decreto-legge sulla stessa materia, affinchè il primo venisse discusso normalmente in Parlamento e il secondo servisse da soluzione-ponte durante l'esame dell'altro provvedimento.

Di qui la soluzione adottata dal Consiglio dei Ministri.

Vi è forse noto che ieri io sono stato impegnato in numerose Commissioni della Camera dei deputati. Non ho potuto dunque partecipare alla vostra seduta, nel corso della quale sono state adottate decisioni che mi lasciano rammaricato. Se esiste, infatti, una ragione di urgenza sulla legislazione che attiene alla Corte dei conti per la parte concernente l'attività giurisdizionale, ce n'è una ancora più forte relativamente alle funzioni di controllo della stessa Corte. Posso dire, quanto al primo punto, che alla data dell'11 novembre, otto procure e sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti erano state poste in essere; 10.000 fascicoli, relativi all'85 per cento delle istruttorie, erano stati trasferiti ed erano stati fissati i calendari di udienza; erano state costituite le segreterie delle sezioni e delle procure regionali con un impegno di personale pari a 60 unità; erano state iniziate 500 istruttorie; non era stata però adottata alcuna decisione da parte delle sezioni giudicanti.

Se questo è vero per la parte giurisdizionale, c'è forse, nel versante del controllo, qualche piccolo dettaglio che non è stato considerato. Dal punto di vista dell'azione amministrativa, tanto per fare un esempio, se non venisse convertito in legge in tutte le sue parti il decreto-legge n. 453, cioè se si seguissero due piste differenti, con tempi diversi, si potrebbe avere come effetto la sospensione dei pagamenti a terzi da parte delle tesorerie dello Stato; pagamenti che – come è noto – sono di competenza della Banca d'Italia in sede provinciale e, solo a Roma, del Ministero del tesoro.

Le autorità responsabili non potranno che considerare inefficaci tutti gli impegni di spesa e gli ordini di pagamento già predisposti se quel decreto-legge decadesse. Pertanto, se è vero che la mancata conversione determinerebbe effetti negativi per quanto riguarda l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, vi sarebbero effetti altrettanto negativi anche sul piano dei controlli.

La seconda considerazione che vorrei svolgere è relativa alla copertura finanziaria di questo provvedimento che, come è a tutti noto, ammonta a poco più di 4 miliardi di lire. Tale somma, destinata alla istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali, evidentemente comporta la possibilità di utilizzare personale di altro tipo, cioè quello proveniente dal sistema dei controlli preventivi. Sicchè, le nuove norme relative al controllo preventivo possono servire a compensare le maggiori spese che vengono affontate in altri settori. In altre parole, la spesa per personale, sedi, locali, materiali, uffici di segreteria, può non andare ad aggravare quella complessiva soltanto se si provvede a questa sorta di compensazione interna. Se tale compensazione manca, è molto difficile dire che la copertura sia quella indicata nel provvedimento; e, in effetti, la suddetta copertura è basata su un sistema che da una parte toglie e dall'altra aggiunge qualcosa; infatti il personale che viene distolto da funzioni esistenti viene assegnato in tal modo alle nuove sezioni giurisdizionali regionali.

Vorrei inoltre rilevare che, allo stato dei fatti, non risulta perfettamente comprensibile l'andamento dei lavori della Commissione in quanto per quattro sedute si è entrati nel merito delle questioni ritenendo che se ne potesse discutere, e ne è una dimostrazione il fatto che siano stati esaminati anche degli emendamenti al provvedimento in esame. Poi, però, non è stato espresso parere favorevole sui presupposti di necessità e urgenza per una parte del citato decreto-legge n. 453.

PRESIDENTE. Signor ministro, come potrà evincere dalla lettura del verbale della seduta di ieri, non c'è stata una delibera pregiudiziale sui presupposti di necessità e urgenza relativi al provvedimento; quindi, buona parte dei rischi da lei paventati non sussiste. Essi avrebbero ragione di essere se una delibera sia pure parziale sull'insussistenza dei requisiti venisse pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e, quindi, si determinasse la cessazione degli effetti del decreto-legge. Pertanto, la scelta operata è stata un'altra che naturalmente può essere legittimamente criticata, ma in ogni caso non è una decisione che comporta gli effetti da lei evidenziati.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. Sono perfettamente consapevole che non si è trattato di una delibera formale.

PRESIDENTE. Il decreto-legge pertanto rimane in vigore fino al 60° giorno.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. È vero. Il decreto-legge rimane in vigore fino al 60° giorno e se non è convertito cessa i suoi effetti *ex tunc*, secondo quanto stabilito dall'articolo 77 della Costituzione. Quindi ci riferiamo a quegli inconvenienti che si verificano qualora non si proceda alla sua conversione. Ripeto, stiamo parlando della conversione di un decreto-legge che non era da adottare negli intendimenti originari; tanto è vero che nel corso della seduta del 20 ottobre scorso rilasciai una dichiarazione scritta, modificandola su proposta di molti dei presenti, in cui prendevo atto dell'unanime

orientamento della Commissione, che, evidentemente, ha cambiato opinione successivamente...

PRESIDENTE. Nel corso di un'apposita seduta.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. In realtà si sono verificati due cambiamenti di opinione: il primo in data 10 novembre, l'altro nella seduta di ieri. Tra gli argomenti all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri in cui è stato adottato il testo del decreto-legge vi era quello relativo all'approvazione di un disegno di legge in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

Quello che mi preme sottolineare è che vi sono due aspetti che collegano la prima alla seconda parte, che presentano caratteristiche di urgenza particolare anche nel merito, visto che è la quinta volta che affrontiamo l'argomento senza che nessuno sia mai entrato nel merito di tale questione, continuandosi a discutere sempre di procedure.

La proposta di istituire sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, se non erro, esisteva già e il suo *iter* era piuttosto avanzato nella scorsa legislatura; non essendo arrivato a conclusione, è stato ripreso nell'attuale legislatura con un provvedimento di iniziativa governativa che aveva inizialmente un contenuto più ampio, che forse qualcuno ricorderà. Mi riferisco cioè ad un articolo che introduceva il principio della pregiudizialità amministrativa, secondo il quale l'intervento del giudice penale non può realizzarsi se non quando vi sia stato un preventivo esame del giudice amministrativo, o, meglio, che l'intervento del giudice penale non può aver luogo finchè vi sia un atto sottoposto al giudicato amministrativo. Tale principio della pregiudizialità amministrativa esistè dall'800 in tutti gli ordinamenti d'Europa e fu soppresso per i motivi che voi tutti potete immaginare.

Vorrei poi rilevare che dai dati pubblicati dall'ISTAT nell'ultimo numero del bollettino mensile di statistica dello scorso ottobre, relativo al movimento dei procedimenti e dei ricorsi distinti per materia e per sezione giurisdizionale della Corte dei conti, riscontriamo che nel 1992 risultano sopravvenute, in materia di responsabilità amministrativa, di giudizi di conto e di pensioni (civili, militari, di guerra) 28.459 cause e che ne risultano decise 21.488. Quindi siamo in presenza di un giudice che, complessivamente, nella sua attività, non presenta grandi scarti tra le cause sopravvenute, come rilevano le statistiche giudiziarie, e le cause esaurite, cioè decise. Per darvi soltanto l'idea della differenza usuale, vi dirò che davanti ai TAR sopravvengono ogni anno 85.259 controversie e ne vengono esaurite soltanto 32.478. Esiste cioè uno scarto di quasi 1 a 3 mentre, nel caso riferito precedentemente, lo scarto è molto più limitato. Con questo intendo dire che in senso proprio l'istituzione di sezioni giurisdizionali regionali può essere utile ai fini di un migliore assetto della giustizia in quanto la si rende più vicina al cittadino, ma dobbiamo tenere presente che in questo settore non vi è una domanda di giustizia così forte come in moltissimi altri casi.

Debbo aggiungere, inoltre, che, per quanto non esistano dati ufficiali, risulta che negli ultimi dieci o venti anni i giudizi di responsabilità contabile svolti davanti alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti non hanno recato all'erario più di 100 milioni circa, il

che vuol dire che si è trattato di giudizi quasi del tutto inefficaci. Essendo, infatti, giudizi di responsabilità contabile e di responsabilità civile applicati alla Pubblica amministrazione, le persone ritenute responsabili dovrebbero pagare delle somme allo Stato nei confronti del quale dovrebbe appunto valere tale responsabilità.

Se è così, questo provvedimento, per la parte che riguarda la giurisdizione, presenta sì, caratteristiche positive, perchè avvicina la cittadinanza e la Pubblica amministrazione al giudice, ma non presenta particolari caratteristiche di necessità ed urgenza, soprattutto se si comparano i dati della giustizia amministrativa e quelli della giustizia contabile e pensionistica.

A me pare che dal punto di vista dei controlli, la situazione sia ben più grave. Infatti, un articolo della Costituzione non risulta attuato. L'articolo 100 della nostra Costituzione stabilisce che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma la Corte medesima non svolgeva in pratica questo compito. Ad esempio, gli atti di un organo fondamentale, come il Comitato interministeriale per la programmazione economica, non erano sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti e lo stesso vale per altri comitati interministeriali, come il CIPI. Al tempo stesso una piccola deliberazione del provveditore agli studi di Milano doveva essere sottoposta al controllo preventivo della Corte. Secondo una statistica elaborata e pubblicata dal magistrato di Milano competente per il controllo preventivo, solo in quella città venivano controllati ogni anno 130.000 atti. Ma le deliberazioni del CIPE, che sono di gran lunga più importanti per la politica economica del nostro paese, non erano sottoposte al controllo della Corte dei conti. Eravamo, quindi, di fronte a una norma costituzionale disattesa.

Si può anche sostenere che non vi era e non vi è urgenza a provvedere, visto che quella norma è rimasta disattesa tanto a lungo; tuttavia tutto ciò dimostra la rilevanza del problema. Quanto poi al controllo preventivo sugli atti della Pubblica amministrazione, esso non è previsto dalla Costituzione della Repubblica italiana. Secondo le statistiche ufficiali che risultano dalla relazione della stessa Corte dei conti presentata in Parlamento, ogni anno si dà luogo a circa sei milioni di operazioni. Non ho bisogno di sprecare parole sull'inefficacia di tali operazioni, dal momento che esse non hanno impedito nulla di quanto è accaduto in questi anni.

In definitiva ho voluto sottolineare due aspetti. Innanzi tutto, a mio modo di vedere c'è un nesso inscindibile tra la prima e la seconda parte del provvedimento al nostro esame. Infatti, la prima parte, relativa all'attività giurisdizionale della Corte dei conti, potrebbe risultare caduca per mancanza di copertura finanziaria, dato che l'esistenza di tale copertura è legata all'approvazione della seconda parte della materia in esame, concernente i controlli. In secondo luogo, ho tenuto a sottolineare che, se la prima parte è importante, ancor più importante è la seconda e che quindi, dovendo proprio operare una scelta di priorità, a me sembrerebbe meglio in questo momento risolvere il problema dei controlli. Si tratta infatti di dare applicazione ad una norma fondamentale della Costituzione della Repubblica italiana. È noto, del resto, che il controllo preventivo si sostanzia in un sistema di

codecisione, dando luogo a questa tipica situazione: la responsabilità del funzionario pubblico giunge fino a rendere valido un atto, il quale però non è efficace se non interviene il controllo della Corte dei conti. Il funzionario amministrativo, quindi, contribuisce alla validità dell'atto e la Corte dei conti gli attribuisce efficacia. Poichè l'atto valido ma non efficace non produce effetti, di fatto il controllo si traduce in un potere di codecisione che deresponsabilizza l'amministrazione pubblica e che attribuisce a un magistrato, in pratica, un compito amministrativo. Neppure nella tradizione amministrativa si può ritenere che questo controllo sia esterno, in quanto è il soggetto a essere esterno, mentre la funzione è interna. Al magistrato dovrebbe invece essere assicurata indipendenza rispetto all'azione amministrativa. Chi si preoccupa del coinvolgimento del magistrato nel prodursi dell'azione amministrativa dovrebbe essere consapevole che si è certamente di fronte a una acquisizione di corresponsabilità; tra l'altro una corresponsabilità molto peculiare, poichè l'attribuzione di efficacia a un determinato atto da parte della Corte dei conti non impedisce alla stessa di aprire un giudizio di responsabilità sui funzionari per effetti di danno riconducibile ad atti ritenuti legittimi in sede di controllo.

Questa è una delle anomalie di cui spero qualcuno vorrà rendere ragione. Lo stesso organo, infatti, si sdoppia, attribuendo efficacia a un provvedimento amministrativo e potendo in seguito aprire un giudizio di responsabilità non nei confronti del magistrato che ha sottoposto a controllo l'atto in questione, bensì nei confronti del funzionario amministrativo competente, il quale è colpito due volte, salvo che il primo colpo non serve neppure a tutelarlo nei confronti del secondo.

GUERZONI. Si ristabiliscono così i ruoli in seconda battuta.

CASSESE, *ministro per la funzione pubblica*. Ma allora perchè non ristabilirli in prima battuta? Alcuni quotidiani hanno ricordato che fin dal 1887 Depretis aveva auspicato l'eliminazione del controllo preventivo della Corte dei conti. Più recentemente, possiamo ricordare gli atti della Commissione Lucifredi, nel secondo dopoguerra, e, poi, del rapporto Giannini e della Commissione Bozzi, che andavano tutti nella stessa direzione, ritenendo che il controllo della Corte dei conti fosse inefficace. In nessun paese sviluppato del mondo esiste ancora il controllo preventivo su tutti gli atti amministrativi. Nei paesi sviluppati esiste il cosiddetto *auditing*; si tratta di controlli accurati e approfonditi, che si svolgono anche in contraddittorio, nei confronti della Pubblica amministrazione, ma che non sono effettuati a tappeto bensì a campione, riguardando cioè gli atti veramente importanti. Al contrario, per tradizione, la nostra Corte dei conti sottopone a controllo anche gli atti che non comportano spesa. Del resto la cifra sopra ricordata di sei milioni è di per sè significativa.

Non dobbiamo poi dimenticare l'altra anomalia. Infatti, dal momento che si è dato vita nel nostro paese al settore del parastato, alle attività amministrative indipendenti, insomma a tutto ciò che non rientra strettamente nello Stato, vi è una consistente attività che sfugge al controllo preventivo della Corte dei conti. Per tutte queste ragioni mi chiedo e vi chiedo se non sia il caso di riflettere sullo squilibrio che si

verrebbe a creare all'interno della materia. Indubbiamente il provvedimento in origine non aveva un suo equilibrio, ma questo era stato raggiunto in seguito, dal punto di vista sia finanziario che strutturale, in modo da prevedere la piena responsabilità dei funzionari e la competenza diretta in materia delle sezioni giurisdizionali, eliminando il filtro del controllo preventivo.

Vi chiedo con insistenza un tentativo per ristabilire l'equilibrio interno, oltre a quello esterno relativo alla copertura finanziaria, altrimenti questo decreto-legge è destinato a creare ulteriori sconquassi nella Pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per il suo intervento. Per quanto mi riguarda, non intendo entrare nelle questioni di merito anche perchè la mia parte politica condivide molte delle considerazioni testè svolte dal ministro Cassese.

Riguardo al percorso seguìto dalla Commissione, vorrei limitarmi ad osservare che la decisione assunta ieri è perfettamente coerente all'indirizzo che la stessa Commissione aveva deliberato nella precedente seduta.

Ritengo – alla luce di una vicenda che non per responsabilità del Parlamento va avanti da diversi mesi e rischia di provocare disagio e, secondo una definizione del ministro Cassese, «sconquasso» – che comune interesse sia garantire il più rapidamente possibile l'esame della questione da parte del Parlamento, essendo quest'ultimo naturalmente sovrano e libero di condividere o meno gli argomenti e le posizioni adottate dal Governo. Credo, quindi, che la decisione assunta ieri dalla Commissione sia utile e positiva proprio perchè consente di realizzare tale obiettivo. A questo punto abbiamo la possibilità di esaminare la questione e di esprimere un voto definitivo, sia per quanto riguarda l'istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti, laddove il provvedimento è all'esame dell'Assemblea, sia per quanto riguarda l'altra materia, laddove il provvedimento è invece assegnato a questa Commissione in sede deliberante. Ritengo comunque che tutti i problemi, sia quelli che derivano da una situazione in cui – ripeto non per responsabilità del Parlamento – è vigente da diversi mesi in questa materia una decretazione d'urgenza e quindi una normativa provvisoria, sia quelli di coordinamento, siano risolvibili; e al riguardo sarà necessario valutare la questione considerando attentamente le proposte del relatore, del Governo e le decisioni assunte nelle rispettive Assemblee parlamentari.

Ritengo che sia importante, soprattutto in questa fase, evitare che controversie sulle procedure da seguire siano la causa di ulteriore ritardo ed intralcio per il lavoro del Parlamento; infatti credo che sia possibile, prima che decada il decreto-legge, pervenire al varo definitivo della normativa in materia, o perlomeno di quella parte che il Parlamento riterrà opportuno approvare con un disegno di legge ordinario oppure attraverso un disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 453 del 1993, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione.

Ringrazio, pertanto, il Ministro che deve ora allontanarsi a causa di impegni precedentemente presi, rassicurandolo che la Commissione

intende lavorare costruttivamente sulle proposte presentate, affontandole concretamente nel merito e auspicando altresì che le difficoltà procedurali incontrate fino ad oggi possano essere definitivamente accantonate.

SAPORITO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, giunti a questo punto, ritengo opportuno stabilire una data entro la quale fissare il termine per la presentazione degli emendamenti, ad esempio martedì 30 novembre 1993.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, credo che la proposta del relatore possa essere accolta. Rinvio pertanto il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT SSA **MARISA NUDDA**