

SENATO DELLA REPUBBLICA
XV LEGISLATURA

N. 702

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice RAME

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 2006

Delega al governo per la redazione del «Codice di procedura
per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti »

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice Franca Rame

Delega al Governo per la redazione del "Codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti"

Onorevoli Senatori. La lotta allo spreco di risorse è un dovere giuridico per la Pubblica Amministrazione, ed il nostro ordinamento sancisce reiteratamente tale concetto laddove impone il principio di economicità dell'azione amministrativa - art.1 della legge 241/1990 - il principio del buon andamento - art. 97 Cost.- e attraverso tutta una serie di norme che delineano un modello di amministratore e funzionario pubblico virtuoso, la cui capacità ed efficienza passa anche, necessariamente, per la capacità di contenere la spesa e di risparmiare risorse, fornendo così, oltre al risultato materiale, la possibilità di incentivare una cultura diffusa del risparmio di risorse nella collettività intera.

Questo modello di funzionario, ben evidente dopo la riforma degli anni '90, non avrebbe acquisito potere di gestione della cosa pubblica se non avesse anche acquisito anche responsabilità per i suoi errori. E nell'ambito delle varie responsabilità egli vede anche quella per danni arrecati alla sua o ad altra amministrazione di appartenenza.

E' la responsabilità per danno erariale, e cioè la responsabilità per lo spreco, in virtù della quale l'amministratore o il funzionario pubblico, o il soggetto che svolge qualche attività per l'amministrazione pubblica, risponde del danno arrecato qualora il suo comportamento attivo o omissivo abbia determinato la mancata percezione di introiti o la illegittima uscita di somme. I casi che ricadono nell'ambito di questa responsabilità sono tantissimi, e toccano tutti i settori di attività e tutta la pubblica amministrazione. Appalti affidati a condizioni svantaggiose, mancata riscossione di crediti, progettazioni inutili ed irrealizzabili, consumi ingiustificabili, mancata applicazione di sanzioni, contratti che avvantaggiano solo la controparte della amministrazione, consulenze inutili, procedimenti amministrativi non eseguiti che hanno causato danni e contenziosi inutili, insomma i casi eclatanti dello spreco, della illegalità e illiceità dannosa, della gravissima trascuratezza nell'amministrare.

E' ovvia la sua fondamentale utilità. E' ovvia la sua giustificazione giuridica, giacché nel nostro ordinamento non esiste potere che non abbia una parallela responsabilità. E' ovvia la sua funzione di deterrente. Ed è infine ovvio che essa debba essere oggetto di attenzione da parte del legislatore, consentendo una elevazione qualitativa dell'azione amministrativa, e di generare un' immagine positiva della pubblica amministrazione.

Pur di fronte a tale ovvietà, il precedente governo ha introdotto un condono in materia. Gli articoli 231, 232, 233 della legge finanziaria per il 2006 - legge 23 dicembre 2005 n. 266 - hanno infatti previsto la possibilità di sanare i danni arrecati alla pubblica amministrazione ed accertati con sentenza - non passata in giudicato - mediante il versamento di una somma pari ad una percentuale variabile tra il dieci ed il trenta per cento. Un vero colpo di spugna, con effetti defatiganti sulle Procure che hanno lavorato per accertare questi tipi di danni e che quotidianamente tentano il recupero di queste somme; ed una vera offesa ai funzionari ed amministratori onesti e competenti che operano quotidianamente con capacità e professionalità in ossequio al principio di legalità ed al principio di buon andamento dell'art. 97 della Costituzione.

Questa scelta di sanare, di coprire, di mandare in fumo sentenze e soldi pubblici, di sprecare lavoro di interi apparati pubblici, è agli antipodi del modello della pubblica amministrazione delineato dal legislatore e immaginato dalla nostra coalizione.

Dunque bisogna dare segnali opposti, e fare scelte concrete che possano creare condizioni diverse. E tra queste deve rientrare una nuova attenzione a questa forma di responsabilità la cui competenza è affidata alla Corte dei Conti.

Il regolamento di procedura risale addirittura al 1933 - R.D. n. 1038/1933 - mentre con le leggi 14 gennaio 1994 n. 19 e 20 e 20 dicembre 1996 n. 639 si è deciso, tra l'altro, di attuare il decentramento mediante le sezioni regionali e l'istituzione del doppio grado di giurisdizione.

Vorrà dunque darsi atto che un'attività giudiziaria così importante per il nostro ordinamento, e così rilevante per tutto ciò che in essa viene coinvolto (recupero di denaro, funzione di deterrente allo spreco, incentivazione di una cultura del risparmio, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) merita una attenzione diversa dal condono della passata legislatura. Merita infatti una disciplina specifica e finalmente chiara della procedura, che possa consentire giudizi celeri, adeguati ai nostri tempi e soprattutto adeguati alle dinamiche attuali delle pubbliche amministrazioni. Merita, infine, una disciplina improntata ai principi equi del giusto processo, garantista dei diritti dell'indagato e rispettosa delle prerogative della difesa, in una visione nuova del processo contabile.

Infatti, anche alla luce dei principi generali sul giusto processo, è ormai evidente ai più che l'attuale assetto normativo è assolutamente insoddisfacente. La necessità di adeguare i principi citati a questo processo sono assolutamente preminenti e sarebbe ora di raccogliere questa spinta, che proviene da giuristi, magistrati e studiosi :

- Una riforma del processo, che darebbe finalmente risposta a tante aspettative, dovrebbe tenere in considerazione i seguenti aspetti:
- La garanzia del contraddittorio tra le parti del processo secondo uno schema simile a quello penalistico, e quindi dovrebbe innovare mediante la introduzione ed il riconoscimento:
 1. del diritto di accesso al fascicolo del PM al momento della redazione della risposta all'invito a dedurre, ferma rimanendo la segretezza della istruttoria nella fase delle indagini precedente, con i limiti analoghi al processo penale;
 2. del diritto di assistenza mediante difensore nel caso di audizione dell'indagato avanti al PM, delle cui risultanze si potrà tenere conto nel giudizio;
 3. di un giudice terzo che possa fungere da filtro per processi inutili e che al contempo svolga la funzione di vaglio sugli atti preliminari (archiviazione, con garanzia del contraddittorio per l'amministrazione danneggiata; obbligo di motivazione della richiesta di archiviazione; obbligo di motivazione sulla richiesta di procedere a citazione);
 4. delle prerogative difensive a livello probatorio simili a quelle del processo civile, compresa la testimonianza;
 5. di istituti che possano migliorare la capacità operativa di effettivo recupero delle somme (controllo affidato ai magistrati sulla esecuzione delle sentenze di condanna);
 6. di una modifica e aggiornamento delle norme afferenti il giudizio pensionistico.

DISEGNO DI LEGGE

Art.1

1. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la codificazione, il riassetto, la semplificazione e l'adeguamento alle norme legislative e regolamentari che disciplinano i giudizi dinnanzi alla Corte dei conti.

2. Il decreto legislativo di cui al comma1, assume la denominazione di "Codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti". Nell'attuazione della delega, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione e snellimento dei giudizi di responsabilità, di conto, pensionistici, nonché di ogni altro giudizio attribuito dalla legge alla giurisdizione della Corte dei conti, con eliminazione di ogni atto o attività non essenziali del giudice, delle parti, nonché dell'ufficio di segreteria;

b) adeguamento della disciplina processuale e del sistema delle notificazioni ai nuovi strumenti informatici e di comunicazione;

c) partecipazione al giudizio delle parti, su basi di effettiva parità in ogni stato e grado del processo, anche in attuazione del principio costituzionale del giusto processo;

d) disciplina puntuale delle fasi processuali, limitando il rinvio alle norme di procedura civile, nel rispetto della configurazione assunta dalla responsabilità amministrativa a seguito della riforma di cui alle leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e n. 20, e successive modificazioni;

e) riordino della disciplina della competenza territoriale delle sezioni regionali e della competenza delle sezioni di appello, con la previsione, ove necessaria, di nuove regole, in materia di riunione dei procedimenti relativi alla stessa causa o a cause connesse;

f) riordino e adeguamento della disciplina concernente l'istruzione probatoria e la consulenza tecnica d'ufficio, anche in riferimento alla eventuale istituzione di albi di consulenti ed alle modalità di liquidazione dei compensi;

g) razionalizzazione del contenuto e della forma dei provvedimenti del giudice, con ampliamento delle ipotesi di pronunce succintamente motivate;

h) riordino della disciplina del giudizio di appello, con riguardo particolare alla individuazione delle ipotesi di annullamento con rinvio.

3. Per il giudizio di responsabilità amministrativa, il Codice di cui al comma 2 si attiene, inoltre, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino delle ipotesi in cui è previsto l'obbligo di denuncia del fatto dannoso;

b) previsione che il giudizio di responsabilità amministrativa sia promosso con azione pubblica e necessaria del pubblico ministero competente per territorio;

c) disciplina dell'archiviazione della notizia di danno, con previsione di un controllo del giudice nell'ipotesi di opposizione da parte dei soggetti danneggiati, previa comunicazione ai medesimi;

d) riordino dei poteri istruttori spettanti al pubblico ministero prima del processo, con previsione delle garanzie del contraddittorio, anche con riguardo alla facoltà del pubblico ministero di avvalersi di consulenti tecnici;

e) possibilità di istituire, presso ogni procura regionale, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, una sezione di polizia erariale, con facoltà per il pubblico ministero di effettuare anche le richieste di cui all'articolo 3 del regolamento approvato con decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 agosto 2000, n. 269;

f) riordino della fase prevista dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e successive modificazioni, con particolare riguardo al procedimento camerale per l'autorizzazione alla proroga del termine per l'emissione dell'atto di citazione;

g) previsione espressa del potere del pubblico ministero di interrompere la prescrizione della pretesa al risarcimento del danno, mediante un atto di costituzione in mora, contenuto anche nell'invito a dedurre;

h) disciplina degli elementi costitutivi dell'atto di citazione e del relativo regime di invalidità, secondo i principi del codice di procedura civile, salvaguardando la specificità del giudizio di responsabilità amministrativa;

i) disciplina del regime e dei termini delle preclusioni e delle decadenze, anche con riguardo alle eccezioni processuali e di merito;

j) previsione delle ipotesi di partecipazione di terzi al giudizio di responsabilità amministrativa, con particolare riferimento alla chiamata in causa per ordine del giudice di altri soggetti ritenuti responsabili del danno;

k) disciplina dell'attività istruttoria del collegio giudicante, con previsione e delimitazione delle ipotesi in cui gli adempimenti istruttori possono essere affidati alle parti e delle relative modalità di esecuzione nel rispetto del principio del contraddittorio;

l) disciplina del potere riduttivo dell'addebito, con esclusione della applicabilità dello stesso nei casi e nella misura dell'illecito arricchimento, anche al fine di adeguare l'ammontare della condanna alle concrete fattispecie di illecito, mediante il riferimento all'entità del danno, al comportamento tenuto dal soggetto responsabile e alle sue condizioni economiche;

m) riordino della disciplina delle azioni previste a tutela delle ragioni del creditore, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 31 dicembre 2005, n. 266;

n) disciplina della fase dell'esecuzione della sentenza soggetta alla vigilanza della Procura regionale competente, al fine di garantire l'effettività del giudicato, con facoltà di promuovere in caso di inerzia, avanti il Giudice collegiale, idonei provvedimenti sostitutivi con previsione anche di confisca contabile a favore del soggetto danneggiato;

4. Per il giudizio di conto, il Codice di cui al comma 2 si attiene, inoltre, ai seguenti ulteriori criteri:

a) affermazione dell'obbligo della resa del conto della gestione per tutti i soggetti che hanno maneggio di denaro o di valori di pertinenza pubblica;

b) semplificazione delle norme sul giudizio di conto nel rispetto del principio del contraddittorio;

c) previsione di forme di condanna adottate dal giudice monocratico in ipotesi di ammanco o di perdita accertata con possibilità di reclamo al collegio;

d) previsione di forme di controllo amministrativo per tutti i conti da parte delle amministrazioni interessate, con obbligo degli organi di controllo interno di riferire alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti sull'esito delle verifiche;

e) possibilità di limitare l'esame giudiziale ai conti per i quali siano stati formulati rilievi o contestazioni in sede di controllo amministrativo ovvero da parte di amministratori pubblici o da soggetti, comunque, portatori di interessi collettivi o diffusi;

f) previsione che in caso di compilazione del conto su ordine del Giudice lo stesso sia trasmesso alla Procura competente corredato da idonea relazione a cura del compilatore.

5. Per il giudizio pensionistico, il Codice di cui al comma 2 si attiene, inoltre, ai seguenti ulteriori criteri:

a) adeguamento delle norme introdotte dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, alle precipe caratteristiche del giudizio pensionistico;

b) previsione dell'obbligo della notifica del ricorso all'amministrazione in persona del suo rappresentante legale ovvero presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato;

c) riordino della disciplina in materia di nullità e di inammissibilità del ricorso con previsione delle ipotesi di eventuale declaratoria con decreto presidenziale, prevedendone il reclamo avanti il Collegio;

d) disciplina del regime e dei termini delle preclusioni e delle decadenze, anche con riguardo alle eccezioni processuali e di merito;

e) possibilità per il giudice monocratico di riservarsi la decisione da adottare entro trenta giorni dall'udienza di merito;

f) conferma della competenza del giudice collegiale al processo cautelare e al giudizio di ottemperanza;

g) compiuta disciplina del processo esecutivo e definizione del regime di impugnazione delle determinazioni assunte dal commissario *ad acta*.

6. Lo schema del Codice di cui al comma 2, deliberato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, è trasmesso alla Corte dei conti che si pronuncia a sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto Legislativo 9 febbraio 1939, n. 273.

7. Lo schema del Codice è successivamente inviato, con apposita relazione cui è allegato il parere di cui al comma 6, alle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro sessanta giorni dal ricevimento.

8. Il Codice è emanato, decorso tale termine e tenuto conto dei pareri espressi, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri.

9. Entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, il Governo apporta le eventuali modificazioni e integrazioni, osservando la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8. In tal caso, i termini per la pronuncia dei pareri sono stabiliti entro trenta giorni.