

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2978

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata GIULIANO

Modifiche al codice di giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in materia di incarichi di consulenza tecnica, di archiviazione e di disciplina dei procedimenti

Presentata il 25 marzo 2021

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La Corte dei conti è un organo di rilievo costituzionale con funzioni di natura amministrativa, giurisdizionale e di controllo sulla corretta gestione della spesa pubblica, la cui attività è finalizzata a garantire il funzionamento della finanza pubblica attraverso l'analisi delle entrate e delle uscite.

La Costituzione, all'articolo 100, reca una descrizione sintetica delle funzioni svolte dalla Corte dei conti attribuendo alla stessa il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

La Corte, inoltre, partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo sul risultato del riscontro eseguito direttamente alle Camere. Alla legge è attribuito il compito di assicurare l'indipen-

denza dell'istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo.

Alla funzione di controllo si affianca la funzione giurisdizionale, delineata anch'essa dalla Costituzione, che all'articolo 103 conferisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre previste dalla legge (che comprendono le pensioni, i reclami degli impiegati, i giudizi di conto e responsabilità).

Dalla sua istituzione, avvenuta con la legge 14 agosto 1862, n. 800, la Corte dei conti ha acquisito sempre maggior importanza, tanto che è considerata organo di garanzia imparziale dell'equilibrio dell'economia e della finanza pubblica.

Secondo quanto affermato il 17 marzo scorso dal Presidente della stessa Corte Guido Carlino, « Si può certamente sostenere che, in seguito all'introduzione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, la Corte dei conti ha assunto un

ruolo centrale nel sistema della legalità costituzionale, tanto da presentarsi oggi non soltanto come il fondamentale custode dell'equilibrio di bilancio, ma – ancor di più – come un indispensabile presidio di fondamentali principi enunciati dalla Costituzione ed elaborati dalla Corte costituzionale sulla base di un'attenta interpretazione del testo della Carta fondamentale: il buon andamento della pubblica amministrazione, l'effettività dei diritti sociali, l'equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti.

Tutto ciò si inquadra in una prospettiva europea, che, per quanto riguarda il nostro Paese, vede proprio nella Corte dei conti l'istituzione terza e imparziale, preposta al controllo sul rispetto dei vincoli in tema di finanza pubblica e oggi, in modo particolare, anche alla vigilanza sul corretto utilizzo delle ingenti risorse stanziare dall'Unione europea per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia, in un'ottica rinnovata, per cui l'Unione europea – a differenza che nel passato – diviene parte attiva per la crescita economica ».

In riferimento alle funzioni di controllo esercitate dalla Corte dei conti, costituisce una vera e propria « pietra miliare » la sentenza n. 60 del 5 aprile 2013 della Corte costituzionale, che ha sottolineato l'importanza del controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica: equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel suo sindacato, quale magistratura neutrale e indipendente, garante imparziale della sana gestione finanziaria del settore pubblico.

La Corte dei conti diviene garante di interessi riferibili all'intera collettività nella sua dimensione futura e custode del regolare funzionamento dei meccanismi della responsabilità politica e democratica in senso lato.

Attraverso la tutela dell'equilibrio di bilancio, la Corte dei conti rappresenta il garante primario del nucleo essenziale dei diritti sociali, la cui protezione è un aspetto

indefettibile del nostro ordinamento costituzionale.

La presente proposta di legge si pone come obiettivo l'adeguamento di alcune disposizioni del codice di giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, di seguito « codice di giustizia contabile », a quelle del codice di procedura penale per rafforzare l'imparzialità dell'azione della magistratura contabile.

Nello specifico, l'articolo 1 interviene in materia di incarichi di consulenza tecnica, eliminando la facoltà del giudice unico delle pensioni di nominare quali consulenti « gli appartenenti alle strutture e agli organismi di pubbliche amministrazioni », e prevedendo, altresì, che l'incarico di consulenza è affidato, preferibilmente, a professionisti iscritti negli albi di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368.

Il ricorso sistematico da parte dei giudici unici delle pensioni ai « pareri » dell'ufficio medico legale presso il Ministero della salute, del collegio medico legale presso il Ministero della difesa, della sezione speciale del collegio medico legale presso la Corte dei conti, degli ospedali militari e civili, consentito dall'articolo 23, comma 3, del codice di giustizia contabile, svuota di fatto la « regola » dell'affidamento di incarichi di consulenza a professionisti iscritti negli albi dei tribunali ordinari.

L'articolo 2 modifica l'articolo 69 del codice di giustizia contabile (archiviazione), introducendo un controllo da parte della sezione giurisdizionale regionale sulle determinazioni di archiviazione dei fascicoli istruttori da parte del pubblico ministero contabile, in analogia con quanto avviene in sede penale, in virtù delle disposizioni degli articoli 408 e 409 del codice di procedura penale. Infatti, a differenza del processo penale, che prevede il controllo giurisdizionale sulle archiviazioni « richieste » dal pubblico ministero, nel processo contabile non è attualmente previsto alcun tipo di sindacato del giudice sulle archiviazioni « disposte » dal pubblico ministero contabile. Tra le modifiche proposte, si prevede

anche l'eliminazione della figura della « persona offesa », in considerazione dell'interesse.

Con ordinanza n. 261 del 4 luglio 2006, la Corte costituzionale aveva fatto salva la previsione dell'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 (successivamente abrogato), in relazione all'assenza di controllo giurisdizionale sulla richiesta di archiviazione, sul presupposto che era in potere del giudice contabile « di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale) ».

Con l'introduzione del divieto di chiamata in causa per ordine del giudice, contenuto nel comma 1 dell'articolo 83 del codice di giustizia contabile, non appare più possibile addurre quale argomento in favore della legittimità costituzionale della disciplina dell'archiviazione, sotto il profilo dalla mancanza di un controllo giurisdizionale, la richiamata pronuncia della Corte costituzionale.

L'articolo 3 modifica l'articolo 88 del codice di giustizia contabile, inserendo un ulteriore comma che introduce la previsione di criteri oggettivi e predeterminati per la nomina del relatore da parte del presidente della sezione nelle cause di responsabilità amministrativa. A differenza delle altre magistrature (ordinaria, amministrativa, tributaria e militare), innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti i citati criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle cause di responsabilità amministrativa non sono previsti, in quanto l'articolo 88, comma 4, del codice di giustizia contabile si limita a stabilire che « Con separato provvedimento il presidente nomina il relatore della causa almeno trenta giorni prima dell'udienza di merito ». Ciò, peraltro, si pone in insanabile contrasto con quanto disposto dai seguenti articoli dello stesso codice:

54, secondo cui il procuratore regionale assegna, secondo criteri oggettivi e predeterminati, la trattazione dei fascicoli

ai vari magistrati componenti l'ufficio di procura;

11, commi 5 e 7, secondo cui i collegi delle sezioni riunite in sede giurisdizionale ed in speciale composizione sono composti secondo criteri predeterminati;

133, comma 2, secondo cui il giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie è promosso con ricorso al giudice monocratico, previamente designato dal presidente della sezione giurisdizionale regionale;

141, comma 2, secondo cui il giudizio per la resa del conto si propone con ricorso al giudice monocratico, designato previamente dal presidente della sezione;

154, comma 4, secondo cui il presidente della sezione giurisdizionale regionale assegna, secondo criteri oggettivi e predeterminati, i giudizi ai giudici unici delle pensioni.

L'individuazione di criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle cause di responsabilità amministrativa, pertanto, garantisce una maggiore tutela della trasparenza e dell'imparzialità nella scelta del relatore e costituisce attuazione della garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge.

L'articolo 4 modifica l'articolo 130 del codice di giustizia contabile, in materia di rito abbreviato, attraverso l'eliminazione del passaggio in collegio dell'accertamento del rispetto del termine di versamento della somma dovuta, rimettendolo al presidente della sezione, che provvederà personalmente o delegando un giudice della sezione.

Occorre semplificare il rito abbreviato, in coerenza con la finalità deflattiva del contenzioso e di incameramento in tempi brevi delle somme contestate dal pubblico ministero contabile, evitando i rallentamenti dovuti alle disposizioni vigenti.

L'articolo 5 modifica il comma 1 dell'articolo 170 del codice di giustizia contabile, secondo cui « Nei giudizi in materia di pensioni, l'appello è consentito per i soli motivi di diritto », estendendo l'appello in materia pensionistica alle « questioni di

fatto », esplicitate nel secondo periodo del medesimo comma 1.

Sebbene il doppio grado di giudizio non sia stato costituzionalizzato e la Corte costituzionale più volte abbia legittimato la legislazione limitativa sul punto, l'estensione dell'appello in materia pensionistica alle « questioni di fatto » appare necessario in quanto, nei giudizi pensionistici innanzi

alla Corte dei conti, dopo l'appello non è previsto il ricorso per Cassazione, se non per motivi inerenti alla giurisdizione. Ciò significa, in sostanza, che nella maggior parte dei casi in cui si verte su « questioni di fatto » i giudizi sono di primo e unico grado.

L'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 23 del codice di giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. Al comma 3 dell'articolo 23 del codice di giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, di seguito denominato « codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 », sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, le parole: « può essere affidato » sono sostituite dalle seguenti: « è affidato, preferibilmente, »;

b) il secondo periodo è soppresso.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 69 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. All'articolo 69 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) ai commi 1 e 2, la parola: « dispone » è sostituita dalla seguente: « chiede »;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. La richiesta di archiviazione, debitamente motivata, è sottoposta al visto del procuratore regionale »;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. La richiesta di archiviazione, vistata dal procuratore generale, è comunicata al destinatario dell'invito a dedurre e alla sezione giurisdizionale regionale, unitamente al fascicolo istruttorio »;

d) dopo il comma 6 sono aggiunti i seguenti:

« *6-bis.* La sezione giurisdizionale regionale, in composizione monocratica, se accoglie la richiesta di archiviazione, decide, nella camera di consiglio a tal fine convocata, con decreto motivato e restituisce gli atti al pubblico ministero.

6-ter. Se la sezione di cui al comma *6-bis* non accoglie la richiesta di archiviazione, il presidente della stessa sezione, entro quarantacinque giorni, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio; della camera di consiglio è dato avviso al procuratore regionale, al destinatario dell'invito a dedurre e all'amministrazione danneggiata.

6-quater. A seguito dell'udienza di cui al comma *6-ter*, la sezione giurisdizionale regionale, se ritiene necessarie ulteriori indagini, le indica con ordinanza al pubblico ministero, fissando il termine indispensabile per il compimento delle stesse.

6-quinquies. Fuori del caso di cui al comma *6-quater*, la sezione giurisdizionale regionale, quando non accoglie la richiesta di archiviazione, dispone con ordinanza che, entro quindici giorni, il pubblico ministero formuli la contestazione di responsabilità ».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 88 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. Al comma 4 dell'articolo 88 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: « dell'udienza di merito » sono aggiunte le seguenti: « , sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, annualmente, dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. All'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il secondo periodo del comma 7 è soppresso;

b) dopo il comma 7, è inserito il seguente:

« 7-bis. Il presidente o il magistrato da lui delegato accerta con decreto l'avvenuto tempestivo e regolare versamento, in unica soluzione, della somma determinata ».

Art. 5.

(Modifica all'articolo 170 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174)

1. Il comma 1 dell'articolo 170 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, è sostituito dal seguente:

« 1. Le sentenze del giudice monocratico delle pensioni possono essere impugnate con appello ».

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



18PDL0140270