

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1157

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata GIULIANO

Modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in materia di incarichi di consulenza tecnica, di archiviazione e di disciplina dei procedimenti

Presentata il 16 maggio 2023

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Corte dei conti è un organo dello Stato di rilievo costituzionale con funzioni di natura amministrativa, giurisdizionale e di controllo sull'attività di spesa, al fine di garantire il funzionamento della finanza pubblica attraverso l'analisi delle entrate e delle uscite.

Una descrizione sintetica delle funzioni svolte dalla Corte dei conti ce la fornisce direttamente la Costituzione: l'articolo 100 riconosce alla stessa la funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Essa, 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'indipendenza del-

l'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 in materia di contabilità pubblica e nelle altre materie previste dalla legge (pensioni, reclami degli impiegati, giudizi di conto e responsabilità).

Dalla sua istituzione, avvenuta con la legge 14 agosto 1862, n. 800, la Corte dei conti ha acquisito sempre maggiore importanza, tanto che è definita come garante imparziale dell'equilibrio dell'economia e della finanza pubblica.

Secondo quanto affermato il 17 marzo 2021 dal Presidente Guido Carlini, « 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 della Corte dei conti, costituisce una vera e propria « pietra miliare » la sentenza n. 60 del 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 ed 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, che riprende il testo dell'atto Camera n. 2978 della XVIII legislatura, si pone come obiettivo l'allineamento di alcune previsioni del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, a quelle del codice di procedura penale, per garantire ulteriormente l'imparzialità dell'azione della magistratura contabile.

Nello specifico, l'articolo 1 elimina la facoltà del giudice unico delle pensioni di nominare quali consulenti tecnici « gli appartenenti alle strutture e agli organismi di pubbliche amministrazioni », oltre ad introdurre la previsione secondo cui 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.

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, secondo cui « Possono altresì essere incaricati di svolgere consulenza tecnica gli appartenenti alle strutture e agli organismi di pubbliche amministrazioni », 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 la previsione di un controllo da parte della sezione giurisdizionale circa le determinazioni di archiviazione dei fascicoli istruttori da parte del pubblico ministero contabile, in analogia con quanto avviene in sede penale in virtù delle previsioni di cui agli articoli 408 e 409 del codice di procedura penale. Infatti, a differenza del processo penale, che conosce 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 gli opportuni adattamenti, si prevede anche l'estromissione della figura della « persona offesa », in considerazione dell'interesse.

Con ordinanza n. 251 del 2006, la Corte costituzionale ha fatto salva la previsione di cui all'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) ».

Orbene, con l'introduzione del divieto di chiamata in giudizio su ordine del giudice, contenuto nel comma 1 dell'articolo 83 del codice di giustizia contabile, non è 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 dello specifico giudizio da parte del presidente del collegio giudicante. L'individuazione dei criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle cause di responsabilità amministrativa 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.

A differenza delle altre magistrature (ordinaria, amministrativa, tributaria, militare), innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti non sono previsti criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle cause di responsabilità amministrativa, 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.

Come è noto, l'individuazione dei criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle cause di responsabilità amministrativa 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 doppio passaggio in collegio della determinazione della somma dovuta, con contestuale fissazione del termine per il pagamento, e dell'accertamento del rispetto del termine di versamento, rimettendo quest'ultimo segmento procedimentale al presidente della sezione giurisdizionale regionale, che provvederà lui stesso o delegando un giudice della sezione. Occorre semplificare il rito abbreviato, in coerenza con la finalità deflativa del contenzioso e di incameramento in tempi brevi delle somme contestate dal pubblico ministero contabile, evitando le lungaggini che sono insite nel testo normativo.

L'articolo 5 modifica l'articolo 170 del codice di giustizia contabile. La norma attualmente prevede che « Nei giudizi in materia di pensioni, l'appello è consentito per i soli motivi di diritto »; segue, nel secondo periodo, l'esplicazione di quali siano le « questioni di fatto » che rendono inammissibile l'appello nei giudizi in materia di pensioni. L'intervento che si propone amplia l'appello pensionistico alle « questioni di fatto », 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.

Al proposito, sebbene il doppio grado di giudizio non sia stato costituzionalizzato e

la Corte costituzionale più volte abbia legittimato la legislazione limitativa sul punto, la necessità di un intervento normativo nel senso di ampliare l'appello pensionistico alle « questioni di fatto » è giustificata dal fatto che, 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, di fatto, 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 n. 174 del 2016 », 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 n. 174 del 2016)

1. All'articolo 69 del codice di cui al decreto legislativo n. 174 del 2016 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 commi:

« *6-bis.* La sezione giurisdizionale, in composizione monocratica, se accoglie la richiesta di archiviazione, decide, nella camera di consiglio a tale 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, il presidente della sezione stessa, entro quarantacinque giorni, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio e ne fa dare 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 previsto dal 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 n. 174 del 2016)

1. Al comma 4 dell'articolo 88 del codice di cui al decreto legislativo n. 174 del 2016 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , 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 n. 174 del 2016)

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

a) il secondo periodo del comma 7 è soppresso;

b) il comma 8 è sostituito dal seguente:

« 8. 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 n. 174 del 2016)

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

« 1. Nei giudizi in materia di pensioni, possono essere impugnate con appello le sentenze pronunciate dalle sezioni giurisdizionali regionali, in composizione monocratica ».

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Alla loro attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



19PDL0037180