

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2603

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BAZOLI, ALBANELLA, ARLOTTI, BARUFFI, COPPOLA, COVA,
GIUSEPPE GUERINI, MARZANO, PRINA, SENALDI, ZANIN**

Norme sull'esecuzione delle decisioni di condanna e risarcimento
di danno erariale pronunziate dalla Corte dei conti

Presentata il 6 agosto 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come noto l'azione contabile mira al ristoro del danno erariale e, al contempo, mediante l'accertamento giudiziale dello stesso, alla sua ascrivibilità in termini personali al soggetto agente, ove responsabile.

Come ha ricordato recentemente il Procuratore generale della Corte dei conti, peraltro, «le iniziative degli organi requisiti e la produttività delle Sezioni giudicanti, e il conseguente effetto risarcitorio e dissuasivo, vengono indeboliti e spesso vanificati dalla scarsa capacità della pubblica amministrazione di assicurare l'esecuzione delle sentenze di condanna, e in definitiva, di riscuotere i propri crediti».

L'attuale quadro normativo, infatti, non è allo stato esaustivo e assegna in modo non unitario la realizzazione dell'esecu-

zione delle sentenze di condanna al risarcimento del danno erariale a soggetti diversi, con evidente dispersione di mezzi e di energie, che causano ritardi e malfunzionamenti e non consentono l'immediato ristoro delle pubbliche finanze della collettività.

Le amministrazioni titolari del diritto di credito, infatti, non solo non dispongono dei poteri coercitivi propri dell'amministrazione finanziaria, ma sono, spesso, carenti di professionalità e strutture organizzative adeguate ad esperire le azioni necessarie al recupero del credito stesso, il quale, peraltro, non è assistito da alcun privilegio nelle procedure concorsuali.

Allo stato, la produttività delle procure contabili non può essere misurata sull'effettiva esecuzione delle sentenze di con-

danna ottenute, ma esclusivamente sull'ammontare dei risarcimenti asseverati dalle sezioni giurisdizionali e, quindi, sull'ammontare complessivo dei crediti maturati per conto delle pubbliche finanze.

Sotto questo profilo, l'azione erariale della Corte dei conti riesce a dare copertura giustiziale generalizzata ed efficace rispetto alla platea delle amministrazioni pubbliche nell'interesse delle quali l'azione di responsabilità amministrativa è esercitata e dei soggetti (nei confronti dei quali si incardina un rapporto di servizio) potenzialmente esposti a tale azione.

Per quanto riguarda l'esecuzione, invece, la Procura generale indica che nel quinquennio 2009-2013 gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive sono giunti a circa 200,5 milioni di euro (+40,5 milioni rispetto al periodo 2008-2012) a fronte di condanne su decisioni passate in giudicato che, nel medesimo periodo, ammontano a circa 850 milioni di euro in primo grado e 92 milioni in secondo grado.

Tale dato è un valore assoluto, ma occorre tenere conto che con una sola decisione della sezione giurisdizionale del Lazio (n. 214 del 17 febbraio 2012), le società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito con vincite in denaro mediante apparecchi sono state condannate per un ammontare di oltre 2,7 miliardi di euro per il danno erariale cagionato in ragione della violazione degli obblighi della concessione.

Una valutazione realistica del rapporto tra esecuzioni e condanne, quindi, può essere effettuata depurando il riferimento numerico delle sentenze di condanna in primo grado dagli effetti di tale decisione e, quindi, giungendo a tale relazione più concreta di 200,5 milioni di euro di esecuzioni su circa 950 milioni di condanne coperte da giudicato, conseguentemente, ad un valore pari a circa il 20 per cento di introiti sull'ammontare delle condanne, cui va aggiunto, nell'anno trascorso, l'importo derivante dalla definizione agevolata dei giudizi a seguito dell'applicazione della

normativa sul condono contabile di cui all'articolo 1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005, e sul richiamato « nuovo » condono di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (recante « Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici »), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124.

Pertanto, sempre per effetto di tali norme — in particolare dell'ultima menzionata — all'importo delle somme introitate in virtù di attività tecnicamente esecutiva (cioè con esperimento dei mezzi di esecuzione giudiziale, coattiva o concordata tra amministrazione creditrice e debitore) devono sommarsi circa 360 milioni di euro. Sicché, sia pure in ragione di tale intervento normativo di carattere straordinario, nell'anno in corso si è registrato un introito pari a circa 540 milioni di euro e, quindi, pari ad oltre il 50 per cento delle statuizioni di condanna.

Rispetto alla citata sentenza n. 214 del 2012 della sezione Lazio è da attendersi nel 2014 l'esito definitivo del giudizio di appello, essendo ancora *sub iudice* il consistente importo di circa 1,5 miliardi di euro. In caso di esito favorevole alle ragioni erariali, tale somma andrebbe a incidere in maniera notevole sugli introiti realizzati anche per l'anno 2014, salvi nuovi condoni (comunque rilevanti in termini di incassi), ritornando sugli ordinari valori dell'esecuzione su medie oscillanti tra il 15 e il 20 per cento dal 2015 in poi.

Ciò detto, l'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti rimane un dato esogeno all'attività delle procure contabili. A queste ultime spetta il compito di far valere la pretesa risarcitoria fino a costituire il credito erariale fornendogli, se necessario e per quanto possibile, idonea garanzia di realizzo. La concreta soddisfazione del credito erariale, per quanto aspetto assolutamente determinante, sfugge alla fase costitutiva del credito stesso che è di competenza della Corte dei conti.

Obiettivo dell'esecuzione è la riscossione del credito erariale. In merito, la legge di riferimento ha indicato un doppio sistema a seconda che si tratti di crediti dello Stato piuttosto che di crediti degli altri enti pubblici diversi dallo Stato. Stabilisce, infatti, l'articolo 2, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 260 del 1998, che per la riscossione dei crediti dello Stato non recuperati nelle forme disciplinate dal regolamento stesso e, cioè, per tutti i crediti non recuperati a seguito di pagamento spontaneo o in via di definizione con adempimento rateizzato, ovvero ancora secondo quanto prevede il regolamento sulle procedure di riscossione dei crediti conseguenti a decisioni di condanna della Corte dei conti in attuazione dell'articolo 4 del medesimo regolamento, (individuazione con decreto delle amministrazioni interessate delle procedure, della documentazione e delle scritturazioni contabili necessarie per la riscossione), l'ufficio competente procede all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43.

Con particolare riferimento agli enti locali (per i quali l'esecuzione è resa

difficoltosa soprattutto dalla personalizzazione e dalla promiscuità del rapporto tra creditore e debitore), appare evidente che il meccanismo di esecuzione del credito derivante da responsabilità per danno erariale si rivela alquanto macchinoso, poiché caratterizzato da elevata discrezionalità di scelta della procedura da adottare, con l'effetto di consentire dilazioni e rinvii o l'esperimento preventivo di procedure inefficienti, tale da rendere lo strumento privo dell'efficacia che assiste ordinariamente la riscossione del credito erariale (tanto per le spese di giustizia, disciplinate dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, quanto, più in generale, per il credito fiscale).

Queste ragioni inducono a presentare una proposta di legge finalizzata a rendere più agevole, semplice ed efficace il procedimento per il recupero coattivo delle somme oggetto di condanna, in modo da consentire di aumentare gli incassi effettivi, e conseguire altresì l'effetto fortemente dissuasivo che lo scrutinio e il controllo da parte della Corte dei conti dovrebbe garantire rispetto a comportamenti scorretti e dannosi interni alla pubblica amministrazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Competenza).

1. Alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o con ordinanza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale, provvede:

a) l'amministrazione o l'ente titolare del credito, attraverso l'ufficio designato come unità organizzativa competente ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o dell'ente interessato, se si procede al recupero delle somme con ritenuta diretta ai sensi dell'articolo 2 della presente legge. Il recupero avviene sotto la direzione e la vigilanza della competente procura regionale della Corte dei conti, individuata ai sensi della lettera b);

b) la procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti che ha emesso la sentenza di primo grado o dinanzi alla quale pende, in primo grado, il processo nell'ambito del quale è stata emessa l'ordinanza esecutiva, se non si procede al recupero delle somme con ritenuta diretta ai sensi dell'articolo 2. Tale competenza sussiste anche se si tratta di eseguire una sentenza o un'ordinanza esecutiva emessa, in grado d'appello, da una delle sezioni giurisdizionali centrali d'appello della Corte dei conti.

ART. 2.

(Recupero delle somme).

1. Il recupero dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o con ordi-

nanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale è effettuato:

a) mediante ritenuta diretta, nei limiti consentiti dalle disposizioni vigenti, su tutte le somme dovute al responsabile in base al rapporto di lavoro, di impiego o di servizio, compresi il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza, comunque denominati, se il credito da recuperare non è superiore a 20.000 euro, purché non sia comunque cessato il rapporto di lavoro o di servizio e i relativi crediti non siano già stati pagati al responsabile;

b) nelle forme previste dal libro terzo del codice di procedura civile e dalle disposizioni vigenti in tema di esecuzione forzata per espropriazione, mediante un professionista delegato, nominato dalla competente procura regionale della Corte dei conti, se il credito da recuperare è superiore a 20.000 euro o se è comunque cessato il rapporto di lavoro o di servizio e i relativi crediti sono già stati pagati al responsabile; ovvero, se ritenuto più proficuo, mediante procedura di riscossione coattiva di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

2. Il debitore, per evitare l'esecuzione, può procedere al versamento diretto alla tesoreria dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito.

ART. 3.

(Competenze per la procedura per ritenuta diretta).

1. Il recupero dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o con ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale, effettuato con ritenuta diretta, è eseguito su tempestiva richiesta dell'unità organizzativa competente al recupero, individuata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera a); a tale richiesta l'ufficio o l'ente erogatore delle somme dovute al responsabile dà esecuzione immediata.

2. Nell'ambito dell'unità organizzativa competente al recupero è designato un responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, il quale cura tutti gli adempimenti di cui al comma 3 del presente articolo e corrisponde direttamente con la competente procura regionale della Corte dei conti, individuata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *b*).

3. Il responsabile del procedimento dà notizia al procuratore regionale competente dell'inizio della procedura di recupero per ritenuta diretta, comunica al procuratore regionale stesso la conclusione del procedimento di propria competenza e segnala eventuali fatti ostativi al recupero per ritenuta diretta per attivare la procedura di esecuzione forzata.

ART. 4.

(Magistrato incaricato).

1. Per il recupero dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con sentenza o con ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale, effettuato in via coattiva ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), è designato dal titolare della procura regionale competente un magistrato incaricato di sovrintendere all'esecuzione, non appena pervenuto il titolo esecutivo. Il magistrato incaricato è scelto in ragione della sua specifica esperienza professionale e delle sue conoscenze nel settore delle esecuzioni forzate.

2. Il magistrato incaricato, sotto la vigilanza del procuratore regionale:

a) nomina, entro tre giorni dalla sua designazione da parte del procuratore regionale, e sostituisce, ove necessario, il professionista delegato;

b) approva, entro cinque giorni dal deposito, il programma di recupero coattivo predisposto dal professionista delegato e sovrintende alla sua esecuzione, fornendo al professionista tutte le indicazioni e le direttive utili alla pronta e più proficua realizzazione del credito;

c) liquida il compenso al professionista delegato, compresi gli eventuali acconti richiesti dal professionista o fondi spese;

d) propone all'amministrazione o all'ente titolare del credito risarcitorio la cancellazione, in tutto o in parte, dello stesso dalle scritture contabili, nei casi di inesigibilità, anche a seguito di inutile esperimento di procedure esecutive, del credito ovvero nei casi in cui la sua riscossione coattiva appaia inutile.

ART. 5.

(Professionista delegato).

1. Il professionista delegato è scelto tra gli avvocati esercenti la professione da almeno cinque anni, con specifica esperienza nel settore delle esecuzioni forzate.

2. Per le amministrazioni o gli enti che stanno in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, o per gli enti pubblici che dispongono di un ufficio legale interno, il professionista delegato è scelto tra gli appartenenti all'avvocatura distrettuale dello Stato competente o dell'avvocatura interna dell'ente pubblico, tra gli avvocati indicati a ciascuna procura regionale della Corte dei conti dal titolare dell'ufficio. Per esigenze organizzative comunicate dal titolare dell'avvocatura distrettuale o dell'ufficio legale interno al procuratore regionale della Corte dei conti, può comunque essere incaricato un avvocato del libero foro.

3. Si applicano gli articoli 179-ter e 179-quater delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, di seguito denominate « disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile », sostituito il presidente del tribunale con il procuratore regionale della Corte dei conti. L'elenco di cui al citato articolo 179-ter è formato e tenuto negli uffici di ciascuna procura regionale della Corte dei conti.

4. Il professionista delegato può essere revocato dall'incarico e sostituito nel caso di gravi inadempienze, di ritardi nell'esecuzione degli incombenzi a lui spettanti o comunque quando non esegue prontamente le disposizioni impartite dal magistrato incaricato.

5. Per il procedimento disciplinare a carico del professionista delegato, si applicano gli articoli 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, sostituito il presidente del tribunale con il procuratore regionale della Corte dei conti.

6. In relazione alle attività previste dalla presente legge, il professionista delegato è pubblico ufficiale in veste di ausiliario del magistrato contabile incaricato ed è legato, a seguito della nomina, da rapporto di servizio con la Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti degli articoli 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e 1 della legge 14 gennaio 1941 n. 20, e successive modificazioni.

ART. 6.

(Competenze).

1. Il professionista delegato:

a) verifica, non appena ricevuto l'incarico, l'opportunità di chiedere l'iscrizione di ipoteca sui beni del debitore sulla base della sentenza o dell'ordinanza esecutiva della Corte dei conti, quindi procede, in caso favorevole, all'iscrizione dell'ipoteca stessa, per un importo pari ai crediti liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o con ordinanza esecutiva, oltre agli interessi e alle spese ai sensi dell'articolo 2855, secondo comma, del codice civile;

b) procede, ancora, non appena ricevuto l'incarico, alla pronta esecuzione degli adempimenti previsti dall'articolo 156 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, nel caso sia stato disposto il sequestro conservativo di beni, convertito in pignoramento con la pubblicazione della sentenza di condanna;

c) entro dieci giorni dal ricevimento dell'incarico, effettua le necessarie ricerche patrimoniali, con accesso diretto all'anagrafe tributaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, compresa la sezione relativa ai rapporti bancari. Può avvalersi a tal fine, previa autorizzazione del magistrato incaricato, della collaborazione della polizia tributaria;

d) entro venti giorni dal ricevimento dell'incarico, predispone il programma di recupero coattivo, nel quale indica i beni da aggredire, le forme scelte di esecuzione, previste dal libro terzo del codice di procedura civile o se ritenuto più conveniente, previste dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ovvero la ritenuta diretta ai sensi dell'articolo 3 della presente legge se il credito da recuperare è superiore a 20.000 euro nonché ogni altra iniziativa comunque necessaria per il pronto e proficuo recupero del credito, e lo sottopone all'approvazione del magistrato incaricato. Indica, altresì, se la riscossione coattiva del credito appaia, in tutto o in parte, inutile, al fine di consentire al magistrato incaricato di formulare all'amministrazione o all'ente titolare del credito risarcitorio la cancellazione, in tutto o in parte, dello stesso dalle scritture contabili;

e) se il magistrato incaricato dispone di procedere nelle forme previste dal libro terzo del codice di procedura civile, dà esecuzione al programma di recupero coattivo e, in generale, a tutte le iniziative, anche urgenti, comunque necessarie per il pronto e proficuo recupero del credito, dandone prontamente comunicazione, se si tratta di attività non previste nel programma di recupero coattivo, al magistrato incaricato.

2. Per tutte le attività processuali connesse al recupero del credito nelle forme del libro terzo del codice di procedura civile, comprese le eventuali opposizioni esecutive, il professionista delegato opera quale procuratore dell'amministrazione o dell'ente pubblico titolare del credito accer-

tato nella sentenza di condanna della Corte dei conti, con i poteri previsti dall'articolo 84, primo comma, del codice di procedura civile, senza necessità di conferimento di una specifica procura. Per ogni eventuale altra attività, nonché per il compimento di atti che comportano la disposizione del credito accertato nella sentenza o nell'ordinanza di condanna della Corte dei conti, è necessaria una procura conferita nelle forme di legge dall'amministrazione o dall'ente titolare del credito.

3. Per l'iscrizione di ipoteca giudiziale, per tutte le attività stragiudiziali finalizzate al recupero del credito accertato nella sentenza o nell'ordinanza di condanna della Corte dei conti e per le attività prodromiche all'avvio del processo esecutivo, il professionista delegato opera quale rappresentante dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito accertato nella sentenza di condanna della Corte dei conti, senza necessità di conferimento di una procura speciale.

4. I compensi per le attività svolte, ai sensi del presente articolo, dal professionista delegato sono liquidati secondo le tariffe professionali vigenti dal magistrato incaricato con provvedimento ai sensi dell'articolo 83 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, opponibile dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, competente per valore, ai sensi dell'articolo 170 dello stesso testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, e successive modificazioni.

5. Su richiesta del professionista delegato possono essere stabiliti, dal magistrato incaricato, acconti periodici sul maggiore compenso da liquidare, ovvero il versamento di fondi spese per far fronte ai costi delle attività da compiere ai sensi della presente legge. Il provvedimento è adottato ai sensi dell'articolo 83 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, ed è opponibile dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, competente per valore, ai sensi dell'arti-

colo 170 dello stesso testo unico di cui al Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, e successive modificazioni.

6. I compensi, gli acconti sui compensi e i fondi spese sono liquidati a carico dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito risarcitorio accertato dalla Corte dei conti, con sentenza o con ordinanza esecutiva messa in esecuzione. L'amministrazione o l'ente pubblico titolare del credito risarcitorio possono proporre opposizione ai sensi dell'articolo 170 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, all'autorità giudiziaria ordinaria, competente per valore, contro il provvedimento di liquidazione del compenso, dell'acconto o del fondo spese.

7. Se il professionista delegato è un legale interno all'amministrazione o all'ente titolare del credito risarcitorio, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, i compensi sono regolati dalle norme interne dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza e alla costituzione di fondi spese occorrenti al professionista delegato provvede la stessa amministrazione o lo stesso ente.

ART. 7.

(Gratuità dell'iscrizione di ipoteca giudiziale per crediti risarcitori da danno erariale).

1. In deroga all'articolo 1 del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, l'iscrizione ipotecaria sulla base di una sentenza o di un'ordinanza esecutiva della Corte dei conti di condanna per responsabilità erariale è gratuita per l'amministrazione o per l'ente titolare del credito risarcitorio.

ART. 8.

(Esecuzione esattoriale o ritenuta diretta).

1. Se il magistrato incaricato dispone di procedere nelle forme previste dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, perché ritenute più convenienti, rimette prontamente l'esecuzione al-

l'unità organizzativa dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito, designata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della presente legge, affinché provveda all'iscrizione a ruolo delle somme e a tutti gli altri adempimenti connessi.

2. Se il magistrato incaricato dispone di procedere mediante ritenuta diretta, perché valutata più conveniente anche se il credito da recuperare è superiore a 20.000 euro, rimette prontamente l'esecuzione all'unità organizzativa dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito, designata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), affinché provveda con le modalità previste dall'articolo 3.

ART. 9.

(Ritenuta inesigibilità del credito).

1. Se il magistrato incaricato ritiene in tutto o in parte inesigibile il credito, anche a seguito dell'esperimento di procedure esecutive, formula proposta all'amministrazione o all'ente pubblico titolare del credito di cancellazione dello stesso dalle scritture contabili e rimette loro gli atti.

2. L'amministrazione o l'ente pubblico titolare del credito possono disporre la cancellazione del credito dalle proprie scritture contabili, ovvero decidere di procedere autonomamente alle procedure di recupero dello stesso, nelle forme previste dal libro terzo del codice di procedura civile, dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, o nelle altre forme previste dalla legge.

ART. 10.

(Abrogazione).

1. Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 260, è abrogato.

