

DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE ADOTTATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 20 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. La legge delega.

L'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

Criteri direttivi di ordine generale sono l'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile.

In particolare sono stati richiamati nella delega i principi della concentrazione e dell'effettività della tutela, nel rispetto di quello della ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche. Sono stati altresì indicati specifici principi e criteri in merito alle azioni del pubblico ministero, nonché alle funzioni e alle attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione di quelli vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni.

Ulteriori principi e criteri attengono alla prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero, in ordine alla quale la delega ha previsto l'interruzione del termine quinquennale per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo; la delega ha, inoltre, previsto l'elevazione del limite di somma per il rito monitorio previsto dall'articolo 55 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità e l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa, prevedendosi nella circostanza la condanna per somme inferiori rispetto all'originaria domanda.

Il legislatore delegante ha dedicato particolare attenzione alla fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre, richiedendo che la disciplina delle stesse, ad oggi in verità carente e spesso mutuata dai codici di rito civile, se non addirittura penale, risultasse ispirata ai seguenti principi:

- specificità e concretezza della notizia di danno;



- dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione;
- obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva;
- specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero;
- formalizzazione del provvedimento di archiviazione.

Nella stessa logica di garanzia dei principi del giusto processo e della difesa si muove il principio di preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di archiviazione, come vedremo in seguito doverosamente declinato in chiave estensiva per non creare disparità di trattamento rispetto a soggetti comunque ritenuti dal pubblico ministero contabile estranei alla causazione del fatto dannoso; l'unificazione delle disposizioni di legge vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante, in armonia con i più recenti interventi normativi sulla cosiddetta whistleblower, anche al fine di favorire l'adozione di misure cautelari; la disciplina relativa alle connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio; il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità; il riassetto delle misure cautelari a garanzia del credito erariale; una particolare attenzione al ruolo pubblico ministero contabile nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna, in un'ottica di razionalizzazione ed efficacia del risultato, senza discostarsi dalla concretezza della realtà organizzativa attuale della magistratura contabile, in primis in relazione ad un'articolazione territoriale non coincidente con quella della magistratura ordinaria.

La legge delega ha stabilito che dalle nuove disposizioni processuali non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza. Tale affermazione ha doverosamente guidato i lavori della Commissione redigente, come meglio verrà illustrato nei paragrafi seguenti.

2. Le ragioni della codificazione.

Le ragioni della codificazione muovono dal richiamo all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica e le altre specificate dalla legge.



Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono tuttavia a norme preunitarie (si richiama, ad esempio, il “giudizio speciale” nei confronti “*degli ufficiali e inverificatori delle casse e dei magazzini*”, previsto dal R.D. 3 novembre 1853, n. 302), dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934) che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa si è impegnata ad introdurre nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le relative norme, come già detto, erano antecedenti al novellato articolo 111 della Costituzione.

Si rende dunque necessaria una, sia pur breve, analisi di maggior dettaglio, del quadro nel quale va ad inserirsi il presente decreto, anche per apprezzarne appieno la portata innovativa se non addirittura per certi versi rivoluzionaria.

I diversi giudizi davanti alla Corte, per ciò che concerne il relativo regime processuale, trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n. 1038 del 1933, l'articolo 26 del quale prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, “*in quanto applicabili*”.

E' naturale considerare che l'applicabilità o meno di istituti processuali civili implicasse di per sé margini di incertezza, incompatibili con le opposte esigenze di certezza che devono informare un ordinato assetto processuale.

Se per un verso dunque il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito gli adeguamenti recati dalle riforme che hanno riguardato nel tempo tale comparto, per altro verso, laddove non era possibile trovare un riscontro immediato, ha finito per demandare alla prassi operativa proprio gli istituti della fase preprocessuale, la strategicità della quale in chiave difensiva e di ricostruzione obiettiva della realtà storica e del quadro delle responsabilità è di agevole intuizione.

La ragione di ciò sta nel fatto che il processo civile è un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, mentre l'istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti che svolgono le funzioni di pubblico ministero e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo.



Ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processualcivilistiche, "in quanto applicabili", come già detto, mentre quella istruttoria e preprocessuale si è poggiata su norme risalenti, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, "cristallizzate", nelle prassi operative. E questo contesto ha finito per sacrificare, almeno nella percezione del destinatario dei provvedimenti, le garanzie della difesa proprio nella fase istruttoria e preprocessuale, che viceversa, essendo ontologicamente destinata alla "costruzione" di quella dibattimentale, necessita di maggior tipizzazione e garanzie. Recuperando, se ci è lecito indicarla da subito come finalità prioritaria del legislatore delegato, il ruolo di affiancamento, e non di contrapposizione, tra Procura della Corte dei conti e Pubblica Amministrazione che ha subito il danno, sia pur per il tramite delle sue varie articolazioni organizzative, nel comune interesse alla salvaguardia del bene pubblico e quindi anche e soprattutto della legalità e correttezza dell'operato amministrativo.

Appaiono dunque evidenti le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire ad una codificazione che avesse, come ha avuto, l'obiettivo di dettare una disciplina attualizzata e moderna per la tutela delle ragioni dell'erario senza tuttavia perdere di vista le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile.

Il legislatore delegante ha inteso valorizzare lo strumento codicistico. Si tratta del secondo codice varato nella presente legislatura – il primo è costituito dal cosiddetto "codice dei contratti pubblici", che si inserisce positivamente nel quadro di una ripresa della stagione dei codici di diritto pubblico, strumento essenziale per assicurare completezza, sistematicità e chiarezza delle deleghe. Una codificazione richiederebbe tuttavia un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, di ricostruzione, confronto con i soggetti pubblici a vario titolo interessati, al fine di apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiederebbe una verifica di impatto della regolazione postuma, "sul campo", in particolare in ragione della innovatività degli istituti introdotti. Il condizionale è d'obbligo, in ragione della sicura perfettibilità del risultato alla luce dell'analisi di impatto successiva. Ma la logica nella quale si è mosso il legislatore delegato, pur nella ristrettezza dei tempi in ragione della complessità della materia, è esattamente questa: consapevole della possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall'entrata in vigore del codice (termine congruo per testare l'efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza di regole di quello processuale), ha reputato la scelta codicistica una scelta di certezza, legalità *sub specie* di tassatività degli istituti e garanzia da cogliere a tutto tondo.

3. Il significato e l'ambito della codificazione.



E' stato dunque redatto un vero e proprio codice di giustizia contabile: in questa materia è il primo codice organico che racchiude le disposizioni processuali di tutte le tipologie dei giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Ne è scaturita una semplificazione, attraverso la raccolta in un unico testo di tutte le disposizioni sinora sparse in fonti varie e risalenti. Il codice va tuttavia oltre l'opera di mera raccolta di normazione previgente: l'obiettivo, che diventa così di semplificazione sostanziale prima e oltre che formale, è quello di mettere a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina. In attuazione dei principi e criteri direttivi della delega, i profili di diritto sostanziale dei diversi giudizi, necessariamente, non sono stati incisi dall'articolato, che si è scrupolosamente attenuto ai limitati - ma ambiziosi - ambiti della stessa.

4. Il procedimento di formazione dell'articolato.

Per quanto riguarda l'*iter* di formazione del decreto legislativo, la legge delega ha previsto l'istituzione di una commissione per la stesura dell'articolato presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal capo del medesimo Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, magistrati ordinari, rappresentanti dell'Avvocatura generale dello Stato, dirigenti dello Stato e degli enti locali, esponenti del mondo accademico e forense, i quali hanno prestato la propria attività a titolo gratuito e senza rimborso delle spese.

La norma di delega prevede poi che sullo schema di decreto siano acquisiti il parere delle sezioni riunite della Corte dei conti e, successivamente, il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

La commissione sin dall'inizio dei lavori ha ritenuto di strutturarsi in sottocommissioni, con adesione volontaria dei vari membri in ragione delle specificità professionali ed attitudini di ciascuno. Nella riunione plenaria dell'8 giugno 2016, si è infine convenuto, all'esito di interessante dibattito, di demandare al Presidente la sintesi normativa delle posizioni emerse in uno scambio dialettico vivace e costruttivo, emblematico dell'attualità della tematica della tutela delle ragioni dell'erario anche quale strumento di lotta alla corruzione e contrasto allo spreco. All'esito del lavoro di sintesi, condotto sempre avvalendosi di singoli componenti la Commissione, si è reso tuttavia necessario un nuovo momento di confronto in sessione plenaria, svoltasi il 17 giugno 2016.

Si è tentato infatti di conciliare il principio di esclusività della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica, costituzionalmente garantito, con l'affermazione, etica prima che giuridica, che le pubbliche amministrazioni oltre ad attivarsi per segnalare il fatto dannoso, non possono e non devono rimanere inerti, senza che ciò implichi, ovviamente, e salvo casi eccezionali correlati allo sviluppo di singole fattispecie, la sovrapposizione di azioni civilistiche, peraltro dispendiose sul piano



economico. Da qui, come vedremo, l'inserimento di un comma finale all'articolo 52, concernente, appunto, la denuncia di danno: norma *prima facie* attinente ad aspetti di diritto sostanziale e come tale estranea all'ambito delineato dalla delega; in realtà direttamente ispirata alla ricordata finalità di chiarire bene gli ambiti tra giurisdizione civile e contabile, ancorché in maniera implicita, cioè ricordando alle pubbliche amministrazioni la necessità di non trincerarsi dietro l'avvenuto inoltro della segnalazione di danno, adoperandosi per evitarne l'aggravamento, ovvero, se possibile, rimuoverne tempestivamente la causa (pena ulteriore fonte di responsabilità erariale), ma non sovrapponendo azioni di tipo risarcitorio che per identità di oggetto, ma diversità in primis di costi finirebbero per determinare incertezze aggiuntive se non nuove fattispecie di danno.

Il concetto di "esclusività" della giurisdizione della Corte dei conti è ben descritto in una ordinanza della Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, n. 22059 del 2007 con la quale è stata dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione revocatoria, esercitata dal procuratore regionale nell'ambito di un'azione cautelare, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 266 del 2005.

Nello sviluppare le proprie argomentazioni, la Corte di cassazione ha osservato che l'azione revocatoria, di cui si parlava nel caso di specie, essendo accessoria e strumentale rispetto al giudizio di contabilità, riservato alla cognizione della Corte dei conti, deve parimenti ritenersi riservata a tale giudice.

Ispirandosi a tale indirizzo e allo scopo di fare chiarezza, non si è inteso in alcun modo declinare esplicitamente un principio insito nel dettato costituzionale, lasciando alla concretezza della realtà sottesa alla variegata casistica l'opzione eccezionale di portare la stessa fattispecie con il medesimo fine del risarcimento del danno, alla cognizione del giudice contabile da parte del procuratore regionale e a quella del giudice civile da parte dell'amministrazione danneggiata, magari successivamente all'iniziativa del pubblico ministero contabile.

La scelta del legislatore delegato è stata nel senso di prendere atto della impossibilità di risolvere in norma la questione *de qua*, non potendo, da un lato, vietare in assoluto alle pubbliche amministrazioni di intraprendere giudizi che potrebbero, anche in relazioni agli esiti, rischiare di porsi come temerari e fonte di danno aggiuntivo, oltre che di sicuro onere in ragione dei costi di difesa; dall'altro, di ribadire l'ovvio, ovvero la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa. Per evitare che la questione, scontata nelle conclusioni, si risolvesse in un messaggio di deresponsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, si è quindi, come già detto, introdotto espressamente il principio, peraltro già sotteso a quelli di buon andamento della pubblica amministrazione stessa, di ricordare comunque la necessità di adoperarsi per "cauterizzare" da subito il *vulnus* prodotto dal fatto causale dannoso oggetto della denuncia, agendo in autotutela per rimuovere la causa del danno o con gli altri possibili rimedi amministrativi a disposizione. Solo per completezza, ovviamente, si ricordi qui come la cessazione della materia del contendere, che conseguirebbe al



recupero del danno entro l'esito del processo, essendo comunque correlata all'effettività del ristoro, non consegue necessariamente nemmeno a fronte di una ipotetica condanna in sede civile non seguita, appunto, dall'effettivo pagamento del dovuto (*ex plurimis*, Corte dei conti, sez. III d'appello, n. 523 del 2003).

Il carattere indefettibile del giudizio di responsabilità contabile trova fondamento e motivazione in due elementi: da un punto di vista della soggettività dell'azione, l'amministrazione che agisce per risarcimento davanti al giudice civile o, mediante costituzione di parte civile, in sede penale, esprime un interesse sì pubblico ma settoriale mentre il pubblico ministero contabile, anche se agisce formalmente in favore di un particolare ente, si pone però sostanzialmente come "tutore" dell'ordinamento nel suo complesso, violato dalla commissione di un illecito; d'altro lato, da un punto di vista oggettivo, si deve osservare che mentre l'oggetto del giudizio di risarcimento civile è uno specifico interesse, il giudizio innanzi alla Corte dei conti attiene sempre alla più ampia categoria del danno causato alla finanza pubblica.

5. Struttura dell'articolato.

Il decreto legislativo contiene le norme di approvazione di tre allegati di cui il primo reca il codice della giustizia contabile, il secondo reca le norme di attuazione del codice; il terzo reca norme transitorie e abrogazioni.

Il codice è articolato in otto parti, recanti, rispettivamente, le disposizioni generali, i giudizi di responsabilità, il giudizio sui conti, i giudizi pensionistici, gli altri giudizi ad istanza di parte, le impugnazioni, l'interpretazione del titolo giudiziale e l'esecuzione e le disposizioni finali. Consta di 219 articoli e di una tabella.

Il decreto legislativo entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, considerando tale lasso di tempo adeguato per la conoscibilità delle nuove norme.

L'Allegato II, contenente le norme di attuazione del codice, consta di 25 articoli.

L'Allegato III, contenente norme transitorie e abrogazioni, consta di 4 articoli; chiarisce per quali norme si è ritenuto necessario, in deroga alla norma generale, dettare un diverso regime transitorio e contiene un elenco di disposizioni da abrogare.

6. Le linee di fondo.

Come è comprensibile, anche in ragione dell'incidenza casistica della relativa tipologia, le novità di maggior rilievo si sono concentrate nella parte dedicata al giudizio di responsabilità amministrativa, mentre gli interventi che hanno riguardato le altre tipologie di giudizi sono stati principalmente finalizzati alla loro sistematizzazione, razionalizzazione e semplificazione. Sono stati tuttavia colti



aspetti di novità in ambiti di recente introduzione di nuove competenze della Corte: a tale riguardo, merita sottolineare il rilievo specifico e distinto attribuito dal codice, anche in relazione al relativo procedimento, ai giudizi per l'applicazione di sanzioni pecuniarie, nei casi previsti dalla legge. La scelta è stata quella di non assimilare tali peculiari giudizi all'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa, ferme restando le piene garanzie di difesa. Fra le tante innovazioni e i numerosi interventi sul piano legislativo che si sono registrati negli ultimi anni in materia di responsabilità amministrativa, infatti, sia sul piano sostanziale che sul piano formale, ha assunto un particolare rilievo la tendenza del legislatore, rilevabile nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, a procedere alla tipizzazione di alcune fattispecie di responsabilità sanzionate. Invero l'ordinamento già conosceva fattispecie di questo tipo, quale, ad esempio, quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli articoli 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, in materia di mancata presentazione del conto giudiziale, ma è con la fattispecie di responsabilità sanzionatoria prevista dall'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che si registra una innovazione sul piano legislativo che segna una nuova tendenza del legislatore a prevedere, accanto alla generale responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzate e sanzionate, pur in assenza di danno patrimoniale, con una sanzione previamente prevista dalla legge, e devolute anch'esse alla cognizione del giudice contabile.

Le linee di fondo, del tutto coerenti con la delega, sono state quelle di semplificare, di dettare regole certe sull'attività istruttoria, di valorizzare le garanzie difensive sin dalla fase preprocessuale, di far venir meno i presunti profili "inquisitori" del giudizio di responsabilità (incidendo sul c.d. potere sindacatorio del giudice), e di introdurre infine, nello stesso, i principi del c.d. giusto processo.

L'obiettivo perseguito è stato la ricerca di una sintesi tra le esigenze di un processo equilibrato e dalla durata ragionevole, la tutela dell'erario (in considerazione del prevalente carattere risarcitorio del giudizio di responsabilità amministrativa) e il rispetto delle garanzie difensive in ogni momento del procedimento.

Sullo sfondo di tali obiettivi, concordemente condivisi dalla Commissione redigente, il primo tema è stato quello dei principi generali, comuni a tutti i diversi giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Relazione sui singoli libri dell'allegato I – Codice della giustizia contabile

7. I principi generali (Parte I, Titolo I, Capo I)

I primi articoli del Codice sono stati dedicati al "principi generali" che devono permeare la giurisdizione contabile. In particolare sono richiamati i principi di effettività e di concentrazione e



quelli del giusto processo previsti dall'articolo 111 della Costituzione: la parità delle parti, il contraddittorio, la cooperazione tra il giudice contabile e le parti per la realizzazione della ragionevole durata del processo. Diversamente da quanto opinato in sede di primi commenti sulla legge delega (cfr. per tutti C. Pinotti, Il giusto processo avanti al giudice ordinario e contabile: questioni comuni), la declinazione di tali principi vuole collocare il processo contabile nella doverosa prospettiva europea, tradizionalmente tesa alla concentrazione e alla effettività delle giurisdizioni. Si vuole cioè, senza travalicare i limiti, ovviamente, della cornice costituzionale rappresentata dall'art.103, ribadire come nelle materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti (le c.d. materie di contabilità pubblica) non debba esservi alcuna distinzione relativa alla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte. L'obiettivo è quello, pur nel mantenimento della pluralità delle giurisdizioni, di far sì che il sistema giudiziale nazionale si evolva nel senso di una armonizzazione dei sistemi processuali, e tenga conto degli *standard* di effettività di tutela e di certezza del diritto assai elevati, che l'ordinamento europeo impone.

Relativamente al principio della terzietà del giudice, esso è stato rafforzato attraverso il venir meno dei caratteri inquisitori del processo, che erano espressi, in particolare, dall'esercizio del c.d. potere sindacatorio in forza del quale, ad esempio, l'integrazione del contraddittorio poteva avvenire prescindendo dai necessari passaggi preliminari difensivi e in deroga alla titolarità del diritto d'azione in capo al procuratore contabile.

E' previsto che tutti gli atti del giudice e del pubblico ministero siano motivati (la violazione dell'obbligo di motivazione degli atti istruttori comporterà la nullità dei medesimi).

E' imposto a tutte le parti del processo che i rispettivi atti siano chiari e sintetici. Si correla con tale ultima disposizione quella, dettata dall'articolo 6, per la quale i giudizi davanti alla Corte dei conti si svolgono mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'obiettivo è la più ampia digitalizzazione degli atti e l'informatizzazione delle attività.

In sintesi, tutte le norme che appaiono come tautologiche affermazioni di principi generali, assurgono doverosamente al rango di cornice garantistica dello svolgimento della successiva attività preprocessuale e processuale.

L'articolo 7 contiene la norma "cerniera" che consente di mutuare dal codice di rito civile articoli specificamente richiamati e, a chiusura, "*le altre disposizioni del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali*".

7.1. Gli organi. (Parte I, Titolo I, Capo II)

Sul tema, le norme del codice ovviamente hanno carattere meramente ricognitivo, trattandosi di ambiti ordinamentali che non potevano essere oggetto di modifica con il presente decreto. Di fatto sono



riportate le attuali disposizioni le quali prevedono che la giurisdizione contabile è esercitata dalle sezioni giurisdizionali regionali, dalle sezioni di appello, dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale e dalle sezioni riunite in speciale composizione. Con un maggior grado di dettaglio, l'articolo 11 esplicita le attribuzioni delle sezioni riunite: esse, quale articolazione delle sezioni di appello, sono l'organo che svolge le funzioni di nomofilachia nelle materie rientranti nella giurisdizione contabile, assicurandone l'uniformità di interpretazione e la corretta applicazione. In coerenza con la legge di delegazione che enfatizza l'esigenza di valorizzazione, anche nell'ambito della suddetta giurisdizione speciale, del principio di certezza del diritto, le sezioni riunite decidono le questioni di massima ad esse deferite e le questioni di diritto che abbiano dato luogo a difformità interpretative od applicative, nonché i regolamenti di competenza, di fatto recependo quanto ormai codificato con le più recenti novelle legislative intervenute, in specie a partire dalla legge n. 69 del 2009, sulla materia.

Le stesse sezioni riunite, con una diversa composizione (attraverso la quale si opera la sintesi delle diverse funzioni della Corte dei conti, quella giurisdizionale e quella di controllo, esplicitandosi in questo caso l'unitarietà dello stesso Istituto), decidono in unico grado: in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e di ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; in materia di certificazione dei costi di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge.

L'articolo 12 riporta l'articolazione dell'ufficio del pubblico ministero, prevedendo che il procuratore generale coordini l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi coordinino l'attività dei magistrati assegnati alle rispettive procure .

7.2. Giurisdizione, competenza, astensione e ricsuzione del giudice, ausiliari del giudice (Parte I, Titolo I, Capi da III a VI), parti e difensori (Parte I, Titolo II), atti processuali (Parte I, Titolo III), provvedimenti e nullità. (Parte I, Titolo IV)

I temi in epigrafe sono trattati negli articoli dal 13 al 51.

Va detto che in attuazione del principio di delega, il quale ha prescritto il coordinamento delle nuove disposizioni con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali, la regolamentazione dei temi in epigrafe non poteva prescindere dalla norme del codice di procedura civile. E così è stato; con il necessario coordinamento con le altre prescrizioni del codice e tenendo conto delle peculiarità dei giudizi contabili.

In sintesi, le norme sul momento determinante della giurisdizione, sulle questioni riguardanti lo stato e la capacità delle persone, sul regolamento preventivo di giurisdizione, sul rilievo dell'incompetenza,



sull'astensione e ricusazione del giudice, sugli ausiliari, sul consulente e sul custode richiamano espressamente, o ne rievocano i contenuti, le corrispondenti norme processuali civili.

Le peculiarità si colgono invece nella disciplina della competenza territoriale: di fatto, il criterio attributivo della competenza territoriale è quello già vigente, integrato però con alcune novità.

La prima riguarda l'estensione di detti criteri ai giudizi relativi all'applicazione di sanzioni pecuniarie (con ciò rafforzandosi il carattere specifico e distinto di tali giudizi, non assimilabili agli ordinari giudizi risarcitori).

La seconda è la deroga prevista nei casi in cui le istruttorie e i giudizi contabili di qualsiasi natura riguardino un magistrato della Corte dei conti: in tale circostanza la competenza territoriale è attribuita ad una diversa sezione giurisdizionale regionale, determinata in base ad una tabella allegata al codice stesso.

Sono devolute alla competenza della sezione giurisdizionale del Lazio i giudizi di responsabilità il cui fatto dannoso si è verificato all'estero e i giudizi pensionistici relativi ai cittadini italiani residenti all'estero.

Restano ferme le regole sulla competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali delle province autonome di Trento e Bolzano.

Le norme relative alle parti e difensori richiamano le corrispondenti regole processuali civili : l'obbligatorio patrocinio di un avvocato, la procura alle liti, il richiamo ai doveri di lealtà e probità delle parti, la regolazione delle spese processuali.

Quanto agli atti processuali, è sottolineato (art. 32) il principio della libertà delle forme (*"gli atti del processo per i quali la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento dello scopo"*), mentre le restanti norme (provvedimenti e correlati profili di nullità) si allineano a quelle processuali civili.

7.3. La fase preprocessuale (Parte II, Titolo I)

7.3.1. Il "punto di partenza"

Occorre rammentare - per far intendere il punto di partenza - che per circa sessant'anni (dal 1934 al 1994) il potere di accertamento del pubblico ministero presso la Corte dei conti si è basato solo sull'articolo 74 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214, che genericamente attribuiva al pubblico ministero presso la Corte dei conti il potere di chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di qualsiasi autorità amministrativa o giudiziaria e di disporre accertamenti diretti.



La genericità e la indeterminatezza di tale disposizione, che con l'entrata in vigore del codice viene abrogata, sono evidenti e non mancavano, nella pratica applicazione, di suscitare una serie di dubbi sull'esatta portata dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile.

Ebbene, a fronte di oggettive incertezze e nell'assenza di un quadro definito di regole, ciascun procuratore, sino alla riforma del 1994, è stato libero di svolgere l'attività istruttoria con l'unico vincolo formale di indirizzare la stessa verso l'acquisizione degli elementi, per lo più documentali, idonei a costituire almeno un principio di prova della responsabilità che si andava a contestare con una iniziativa della quale, sino alla notifica dell'atto di citazione, il presunto responsabile poteva non avere alcuna contezza.

Ne risultava un'attività istruttoria non solo non omogenea e poco penetrante, ma sostanzialmente indifferente rispetto alle esigenze della difesa nella fase preprocessuale. Siffatta attività istruttoria, che ovviamente si collocava a monte del rapporto processuale e per tale ragione non era sottoposta a verifica da parte del giudice, tuttavia trovava un opportuno temperamento: si riteneva infatti che le acquisizioni del pubblico ministero fossero finalizzate essenzialmente alla formulazione della domanda giudiziale, essendo poi suscettibili di integrazioni istruttorie da parte del giudice.

La relativa limitatezza dello scopo, che si riteneva raggiunto con l'indicazione di principi o di meri indizi di prove, piuttosto che con la piena allegazione di prove precostituite da utilizzare nel giudizio, pareva in qualche misura "compensare" la limitatezza ovvero la genericità dei poteri di accertamento.

In altri termini, il potere sindacatorio esercitato dal collegio sembrava destinato a controbilanciare la scarsità dei poteri istruttori del pubblico ministero e sotto questo profilo poteva avere e oggettivamente aveva una comprensibile giustificazione. Una volta ripristinata la giusta parità delle parti nella fase preprocessuale, la relativa motivazione viene meno e ciò spiega alcuni interventi (su cui torneremo nel prosieguo) volti, appunto, a limitare certe manifestazioni del già ricordato potere sindacatorio.

7.3.2. Le riforme degli anni '90.

Il quadro normativo di riferimento mutava con le previsioni contenute negli articoli: 16 del decreto-legge 13 giugno 1991 n.152, convertito, con modificazioni, dalla L.12 luglio 1991 n. 203 (che aveva stabilito la possibilità in capo alla Corte dei conti di disporre ispezioni ed accertamenti diretti anche a mezzo della Guardia di Finanza); 2, comma 4, e 5, comma 6, del D.L. 15 novembre 1993 n. 453 convertito in L. 19/1994 (che ha attribuito al pubblico ministero presso la Corte dei conti il potere di delegare adempimenti istruttori a funzionari delle Pubbliche Amministrazioni e di avvalersi di consulenti tecnici).

Quest'ultima norma (art. 5, comma 6) stabiliva che il procuratore, nelle istruttorie di sua competenza, potesse disporre: l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le



pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici; il sequestro di documenti; audizioni personali; perizie e consulenze.

Mutava il quadro sostanziale, ma sul piano applicativo residuavano le incertezze e gli elementi di criticità che il codice intende rimuovere.

La norma di riferimento dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile attribuitigli con la Legge 19/1994 è, in fatto, una mera elencazione di mezzi istruttori, privi della necessaria declinazione applicativa.

E ciò non ha agevolato l'espletamento delle attività accertative, da un lato; ha al contrario generato una visione distorta della finalità pubblicistica di affiancamento della amministrazione nell'azione di recupero del danaro pubblico, vissuta quasi come soggezione a potestà contrapposta, perché non regolamentata.

Infatti, anche dopo la riforma del 1994, il tema delle garanzie difensive nella fase istruttoria restava circoscritto e confinato alla pur opportuna previsione del c.d. "invito a dedurre", istituto introdotto dall'articolo 5 della L. 19/1994, che, pur nella sua innegabile valenza informativo-garantista, necessitava di una rivisitazione in chiave di valorizzazione ulteriore del diritto di difesa. Si sentiva cioè l'esigenza, di cui il legislatore delegato si è fatto interprete, di trasformarlo da mero veicolo di una comunicazione formale (dell'esistenza di un procedimento di responsabilità) a strumento destinato a consentire sin dalla fase preprocessuale, per i suoi contenuti necessari, una consapevole e ampia attività difensiva.

7.3.3. La fase di avvio dell'attività istruttoria. (Parte II, Titolo I, Capo I)

Com'è logico, la fase di avvio delle attività accertative non può prescindere dalla notizia di danno. Il codice ribadisce (art. 51), in attuazione di specifico criterio di delega, i necessari caratteri di tale notizia, che deve essere "specificata" e "concreta": deve cioè riferirsi ad informazioni circostanziate e non concretizzarsi in fatti ipotetici o indifferenziati.

In proposito si è tenuto conto, richiamandone i contenuti specifici, della previsione, che viene abrogata, di cui all'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78 del 2010 (a sua volta diretta a "codificare" principi espressi nella giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte Cost., sent. n. 104 del 1989), che, nell'ancorare qualsiasi attività accertativa ad una previa notizia di danno specifica e concreta sanzionava con la nullità, "*fatta valere da chiunque vi abbia interesse*", qualsiasi atto istruttorio posto in essere in violazione dell'anzidetta prescrizione.

Si è scelto di non inserire una disciplina esplicita degli anonimi, in perfetta conformità a quanto accade oggi, essendo gli stessi ovviamente riconducibili alla dicitura di "*notizia di danno comunque*



acquisita”, purché, ovviamente, sempre filtrate dalla necessaria sussistenza degli elementi di garanzia della concretezza e specificità dei contenuti. Quanto sopra per conformare indirettamente il dettato normativo al contenuto delle “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”, contenute nella determina dell’ANAC n.6 del 28 aprile 2015, che, in particolare al paragrafo 2, dove si tratta della distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell’identità del denunciante, si prevede, attraverso un richiamo anche al contenuto dell’attuale Piano Nazionale Anticorruzione -in particolare, paragrafo B.12.1- “... che l’Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.”

Relativamente al c.d. danno all’immagine, il codice, sempre all’articolo 51, prevede la nullità rilevabile d’ufficio nel caso in cui difettino i presupposti di proponibilità della relativa azione risarcitoria.

L’articolo 52 disciplina in termini meno generici l’obbligo della denuncia di danno, che grava sui responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni, comunque denominate secondo l’organizzazione interna delle stesse. Il primo problema che ci si è posti è stato quello se l’individuazione dei soggetti obbligati alle denunce al P.M. contabile di possibili danni erariali presupponesse un’espressa previsione normativa o se un obbligo di tal genere fosse contenuto nel rapporto di servizio, tra quelli che potremmo definire, mutuando il termine dal diritto civile, doveri impliciti di salvaguardia e protezione degli interessi delle amministrazioni pubbliche. Il fatto che nel tempo siano state necessarie note della Procura della Corte dei conti per fornire indicazioni al riguardo, ha indotto ad optare per la necessità di una tipizzazione. Del resto, fin dalla legge di contabilità generale dello Stato e dal testo unico sulla Corte dei conti il legislatore si è fatto carico di indicare espressamente i soggetti obbligati (nelle suddette norme i direttori generali ed i capi servizio). Successivamente lo ha fatto anche relativamente a settori pubblici non statali, ritenendo che evidentemente tale dovere non potesse essere considerato implicito nel rapporto di servizio. Dalla violazione dell’obbligo in discorso peraltro può conseguire una forma di responsabilità amministrativa di natura omissiva, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 che chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l’aver “omesso o ritardato la denuncia”, abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento.

La disposizione tuttavia, non potendo elencare in maniera esaustiva tutte le tipologie di soggetti che via via il legislatore ha espressamente indicato come destinatari dell’obbligo di denuncia, esordisce con una clausola di rinvio a suddette indicazioni di legge speciale. Si pensi, per citare un caso di assoluto interesse, alla previsione dell’art. 313, comma 6, del d.lgs n. 152 del 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale, che prevede che il Ministro dell’ambiente, a seguito dell’avvenuto accertamento di un danno ambientale, provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, anziché emanare



l'ordinanza ingiunzione di pagamento, di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo, invia un rapporto all'Ufficio del P.M. presso il giudice contabile competente per territorio; ovvero agli obblighi, in materia, degli amministratori e dei revisori dei conti delle camere di commercio di cui articoli 33 e 34 del d.P.R. n. 254 del 2005.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che nell'ambito della disciplina delle *"Informazioni sull'azione penale"*, al comma 3, prevede espressamente l'obbligo di informativa da parte del pubblico ministero penale a quello contabile laddove il fatto costituente reato abbia anche cagionato un danno all'erario. Il comma 5 del predetto articolo 52 prevede che le sezioni e gli uffici di controllo della stessa Corte dei conti segnalino i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni. La disposizione attiene all'importante tematica dei rapporti tra "controllo" e "giurisdizione" di responsabilità, trattata specificamente al punto 7 della presente relazione, al quale si rinvia.

L'ultimo comma, come già ampiamente illustrato nella parte dedicata alle questioni strategiche dibattute in Commissione, vuole sottolineare indirettamente che l'esclusività della giurisdizione contabile – *rectius*, il suo ambito rispetto ai giudizi civili aventi ad oggetto il risarcimento del danno erariale – non deve rappresentare lo schermo per deresponsabilizzare le pubbliche amministrazioni e porle in posizione attendista rispetto all'esito del giudizio contabile rispetto alle doverose iniziative funzionali a rimuovere la causa del danno ed impedirne il protrarsi e l'aggravamento.

La denuncia di danno non deve essere generica, ma, ai sensi dell'articolo 53, deve contenere una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse, oltre ad altri elementi utili ad accertare danno e personali responsabilità. Ove non difetti dei necessari requisiti di specificità e concretezza o non sia manifestamente infondata, essa dà luogo, da parte del procuratore regionale, all'apertura di una fascicolo istruttorio, che è assegnato a un magistrato dell'ufficio secondo criteri oggettivi e predeterminati (art. 54).

7.3.4. L'attività istruttoria del pubblico ministero. (Parte II, Titolo I, Capo II)

Il nuovo codice, in attuazione del criterio di delega che ha previsto la *"specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia, anche locali"*, non introduce nuovi o diversi poteri istruttori oltre quelli che ad esso erano già attribuiti.

Pertanto, il codice si è posto nell'ottica di disciplinare e dettagliare i poteri istruttori del pubblico ministero, prevedendo in parallelo le più opportune garanzie della difesa sin dalla fase istruttoria.

Ha un carattere di assoluta novità una previsione contenuta nell'articolo 55, secondo la quale il pubblico ministero, oltre a compiere ogni attività utile al fine di acquisire elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale, svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della



persona individuata come presunto autore del danno. Si è inteso esplicitare la regola – peraltro comune a quella vigente in ambito processualpenalistico – in forza della quale il pubblico ministero contabile non deve attivarsi solo per provare gli elementi a sostegno dell'accusa, ma anche ricercare elementi a favore del presunto responsabile. Viene così affermato un imprescindibile principio di garanzia che vuole l'accertamento della verità storica quale valore assoluto anche nella tutela delle ragioni dell'erario, ovviamente senza perdere di vista la stessa.

La norma, che non va ovviamente letta come deroga al principio generale in tema di onere probatorio, si coordina perfettamente con la previsione contenuta nell'articolo 67, comma 7 del codice, ove si prevede che l'attività istruttoria del pubblico ministero contabile successiva all'invito a dedurre debba trovare fondamento nelle argomentazioni difensive acquisite in sede di controdeduzioni o di audizione personale dell'invitato. Creare uno iato assoluto, come pure qualcuno aveva richiesto, tra le attività istruttorie ante invito a dedurre e le successive, avrebbe compromesso gravemente le esigenze di difesa delle parti e ancor più l'interesse superiore, appena menzionato come esplicitamente declinato del codice, all'accertamento della verità.

I mezzi istruttori, come si è sopra indicato, sono quelli di cui all'articolo 5, comma 6, della L. 19/1994.

Il pubblico ministero può pertanto disporre: l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici; il sequestro di documenti; audizioni personali; perizie e consulenze.

Non si è ritenuto, per quanto la tesi, di sicura suggestione, sia stata approcciata nei lavori della Commissione, di inserire specifiche indicazioni in ordine all'assistenza "tecnica" (non necessariamente legale) agli atti istruttori da parte del soggetto che, a volte per mera causalità, li "subisce", non trattandosi in alcun modo di una "parte" in senso processuale, e ancor meno di un soggetto necessitante di difesa. In altre parole, imporre un qualche onere difensivo aggiuntivo, mutuando in maniera impropria alcuni istituti del codice di rito penale, quale l'assistenza senza preavviso ai cosiddetti "atti a sorpresa" avrebbe sortito il paradossale effetto di creare una formale, ed indebita, anticipazione del piano dell'attribuzione delle responsabilità.

Tutti gli atti istruttori devono essere motivati: la omessa o apparente motivazione degli atti istruttori, ovvero l'audizione assunta in violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 60 costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti (art. 65). Tale apparente conseguenza scontata, costituisce un ulteriore ed esplicito rafforzamento delle istanze difensive valorizzate dal codice.



Costituisce un'importante novità la specifica disposizione sulla riservatezza della fase istruttoria: in proposito la normativa prevista mira ad evitare non solo che "fughe di notizie" compromettano l'esito delle indagini o rechino nocimento a parallele attività accertative svolte dall'Autorità giudiziaria ordinaria delle quali il pubblico ministero contabile abbia avuto contezza, ma anche ad evitare che ricada sulle persone oggetto di accertamenti, la cui ipotesi di responsabilità neppure è stata formalizzata nell'invito a dedurre, il disdoro derivante da fatti dannosi la cui fenomenica esistenza e imputabilità sono ancora tutti da dimostrare. Quanto detto nella consapevolezza che purtroppo il deplorabile fenomeno della pubblicizzazione mediatica di fatti rilevanti è difficilmente riconducibile a situazioni tipizzate e tipizzabili, ma col preciso intento di responsabilizzazione degli attori del processo contabile nell'interesse, come già detto, della buona riuscita dello stesso e nel contempo del buon nome dei presunti responsabili.

Altre norme disciplinano l'effettuazione di ispezioni o accertamenti diretti, la richiesta di atti, documenti e informazioni. Va segnalata in proposito la disposizione per la quale gli atti e documenti pubblicati sui siti internet delle pubbliche amministrazioni devono essere acquisiti mediante accesso ai medesimi siti.

Relativamente alle audizioni personali (art. 60) di persona informata, è previsto che la persona, se lo ritiene, possa farsi assistere da difensore di fiducia. Il soggetto sottoposto ad audizione ha l'obbligo di presentarsi e di rispondere alle domande che gli sono rivolte. Tuttavia il medesimo soggetto non è obbligato a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità: in tale caso deve essere avvertito che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione, che è rinviata a nuova data, secondo il noto brocardo latino *nemo tenetur se detegere*, esplicitamente richiamato come applicabile anche in questo ambito, in recepimento di principio di delega. Conseguentemente, il codice sanziona con la nullità l'audizione che si svolge in violazione delle suddette prescrizioni in ordine alla presenza del difensore di fiducia (e tale disposizione costituisce una novità assoluta).

Come pure costituisce una novità la previsione di una sanzione pecuniaria (tra un minimo di 100 euro e un massimo di 1000 euro, irrogati dalla sezione su richiesta del pubblico ministero) a carico dei soggetti che senza giustificato motivo non aderiscono all'invito del pubblico ministero.

La norma sulle audizioni personali è ispirata dall'obiettivo di raggiungere un equilibrio tra le esigenze di accertamento del danno erariale e le garanzie di difesa del presunto responsabile: e infatti, da un lato, prevedendosi l'obbligo di aderire all'invito del pubblico ministero a sottoporsi ad audizione personale, si rafforza oggettivamente l'attività accertativa e dall'altra, prevedendosi l'impossibilità di procedere ad audizione del presunto responsabile in assenza del difensore di fiducia e la sanzione della nullità in caso di violazione di tale ultima prescrizione, si rafforzano oggettivamente le garanzie di

difesa. L'apparente accentuazione dell'inquisitorialità dello strumento, che si ravvisa in particolare nella disciplina del comma 5, laddove si prevede la sanzione pecuniaria per la mancata comparizione davanti al Pubblico ministero di chi, regolarmente intimato, non compare, se riguardato dall'ottica di chi necessita per suffragare le proprie argomentazioni difensive di avvalersi di testimonianze, ne valorizza ancora una volta la finalità garantista e difensiva.

Il pubblico ministero, in base all'articolo 56, può svolgere l'attività istruttoria direttamente, oppure può delegare adempimenti istruttori alla Guardia di finanza o ad altre Forze di polizia, anche locale, e agli uffici territoriali del Governo. Solo in casi eccezionali e motivati può conferire incarichi di accertamento ai dirigenti di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e territorialità; può infine avvalersi di consulenti tecnici. Per le ispezioni e gli accertamenti delegati a dirigenti e funzionari regionali occorre la previa intesa con il presidente della regione (art. 61, comma 7). Il riferimento alla possibilità di delega a dirigenti di pubbliche amministrazioni, che peraltro codifica prassi diffusa già in uso, risponde all'esigenza di utilizzarne e valorizzarne in ambito accertativo le conoscenze specifiche, ma è stato doverosamente temperato con quella di non creare soluzioni di continuità nell'attività fisiologica degli stessi in ragione degli oneri derivanti dal coinvolgimento in attività istruttoria per danno erariale. Da qui la necessità di tener conto di criteri di territorialità, evitando inutili e dispendiose trasferte, ontologicamente incompatibili con la *ratio* dell'intero procedimento e, ovviamente, di professionalità specifica evidentemente ritenuta infungibile dal pubblico ministero contabile operante nell'ambito della valutazione dell'efficacia della propria attività a fini accertativi del fatto storico.

Il sequestro documentale (art. 62) non è atto delegabile, se non per la sua esecuzione. Quanto detto a sottolinearne l'importanza, ma nel contempo la natura necessariamente invasiva, che deve garantirne il dominio in chiave di garanzia da parte del pubblico ministero contabile. Deve essere disposto con decreto motivato (come tutti gli atti istruttori), copia del quale è consegnata al responsabile dell'ufficio o al soggetto che ha la disponibilità della documentazione oggetto di sequestro. Alle operazioni, che vanno eseguite dopo la consegna del decreto, mediante ricerca e acquisizione immediata degli atti e dei documenti da sequestrare, ha facoltà di assistere senza diritto ad essere avvisato il responsabile dell'area legale, purché prontamente reperibile. Questa è l'unica ipotesi nella quale si è ritenuto di introdurre un momento di commistione tra attività preistruttoria e attività processuale, al fine di assicurare, se voluto dall'interessato – non “parte” di un processo non ancora formalmente avviato- un supporto nella gestione della relativa attività.

Quando sono oggetto di sequestro lettere, pieghi, pacchi, valori, telegrammi e altri oggetti di corrispondenza, questi, dal personale operante, non vanno aperti o alterati e neppure ne è consentita la conoscenza: vanno consegnati integri al pubblico ministero.



Il decreto di sequestro è reclamabile davanti alla sezione giurisdizionale competente da chiunque abbia interesse, entro dieci giorni dalla consegna del decreto. Entro dieci giorni dal deposito del reclamo la sezione, in camera di consiglio e sentite le parti, decide.

Se ravvisa l'estraneità dell'atto o documento sequestrato all'oggetto dell'istruttoria, la sezione annulla il decreto di sequestro e dispone l'immediato dissequestro.

La connotazione dell'acquisizione documentale con l'avverbio "immediatamente" riportata al comma 3 dell'articolo 62 serve a porre fine a prassi distorte di effettuazione di sequestri "differiti", tali cioè da non garantire l'apprensione subitanea, come tale genuina, della documentazione necessaria alla ricostruzione dei fatti.

Si segnala anche, quale diretto contraltare della rafforzata incisività del sequestro, la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 59, rubricato "*Esibizione di documenti*": ove l'atto o il documento sia reperibile in internet, secondo obblighi peraltro anche recentemente rafforzati dal legislatore, la relativa acquisizione deve avvenire utilizzando i medesimi siti.

Ciò deve indurre il pubblico ministero contabile ad una precisa ponderazione degli interessi istruttori utilizzando i mezzi più incisivi laddove ravvisi la necessità di riscontri di veridicità o integrazioni anche informali non diversamente reperibili in internet, evitando per contro inutili accessi – e conseguente clamore mediatico – per verifiche effettuabili "sfruttando" i sempre più incisivi obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

7.3.5. La conclusione della fase istruttoria. (Parte II, Titolo I, Capo III)

L'articolo 66 disciplina, in attuazione dello specifico criterio di delega, gli atti interruttivi della prescrizione. La prescrizione può essere interrotta dall'invito a dedurre o da altro formale atto di costituzione in mora, ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile.

Il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo 66, a seguito dell'interruzione, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine quinquennale di prescrizione si aggiunge un periodo massimo di due anni: ne consegue che la durata massima complessiva del termine di prescrizione non può in ogni caso eccedere i sette anni, decorrenti dall'esordio della prescrizione stessa. Si è inteso in tal modo declinare il principio di delega che, per quanto con ambiguità espressive, vuole cristallizzare in un termine finale di 7 anni quello ritenuto sufficiente dal legislatore a contemperare le esigenze delle indagini con quelle di garanzia difensiva, ovviamente pregiudicate dall'eccessiva durata del procedimento.

Il termine di prescrizione è sospeso per il periodo di durata del processo.



Quanto al termine di esordio della prescrizione, sono naturalmente fatti salvi i principi civilistici di ordine sostanziale relativi alla decorrenza della stessa. La regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. In caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta.

Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un invito a dedurre: in tale ultimo atto (art. 67) devono essere esplicitati tutti gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del contributo causale (dell'invitato). Il termine assegnato all'invitato per esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazioni formulata e per depositare le proprie conclusioni non può essere inferiore a 45 giorni. Nello stesso termine, in calce alla deduzioni o con separato atto, il presunto responsabile può chiedere di essere personalmente sentito dal pubblico ministero. L'omessa audizione richiesta comporta l'inammissibilità dell'atto di citazione. Entro centoventi giorni decorrenti dalla scadenza del termine assegnato per la presentazioni delle controdeduzioni, il pubblico ministero emette l'atto di citazione (se non ritiene ai sensi dell'articolo 69 di archiviare il fascicolo, anche sulla base degli elementi difensivi offerti nelle controdeduzioni). Si segnalano, quali elementi di novità: la specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, l'elevazione del termine minimo per controdedurre (dagli attuali trenta ai previsti quarantacinque), la previsione per la quale successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, "salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni" (comma 7 dell'articolo 67; cfr, anche articolo 55). La norma deve essere letta in chiave rigorosamente garantista in quanto vuole porre un limite all'attività istruttoria d'iniziativa del pubblico ministero contabile all'esito della *discovery* – se ci è lecito mutuare terminologia tipicamente processualpenalistica – già effettuata con l'invito a dedurre. L'impulso all'attività integrativa deve essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile dalle controdeduzioni, *id est* da indicazioni dei presunti responsabili, evidentemente necessitanti di approfondimenti ulteriori, se del caso nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre (è noto infatti come, soprattutto nel caso di pluralità di ipotetici responsabili, le indicazioni difensive dell'uno possano risolversi in elementi accusatori dell'altro ovvero di soggetto non destinatario di invito).

Il codice detta specifiche regole per la proroga del termine (di centoventi giorni) di cui al comma 5 dell'articolo 67: le proroghe sono autorizzate dal giudice all'uopo designato dal presidente della sezione, nella camera di consiglio a tal fine convocata; in primo luogo le possibili proroghe sono



limitate a due; avverso l'ordinanza che accoglie o nega la proroga è ammesso reclamo alla sezione nel termine perentorio di dieci giorni.

7.3.6. L'archiviazione

Quando, anche a seguito di invito a dedurre, la notizia di danno risulti infondata o non vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità, il pubblico ministero dispone l'archiviazione del fascicolo istruttorio (art. 69).

Il Codice introduce come specifico motivo di archiviazione per assenza di colpa grave il fatto che l'azione amministrativa (ritenuta dannosa) del presunto responsabile si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva. Sulla questione si rinvia, per una più esauriente esposizione e commento, al successivo punto 8.

In tema di archiviazione sono altresì presenti altre due novità: il visto necessario del procuratore regionale sul decreto di archiviazione e il potere di avocazione del fascicolo istruttorio conferito a quest'ultimo quando permanga un formale dissenso con il magistrato istruttore sulle ragioni dell'archiviazione.

Le due disposizioni accentuano il ruolo e la responsabilità dei procuratori regionali, quali responsabili dell'ufficio del pubblico ministero.

7.3.7. Attività preprocessuali di parte. (Parte II, Titolo I, Capo IV)

Gli articoli 71 e 72 riguardano le attività difensive. L'obiettivo al quale si è mirato è stato quello di consentire al presunto responsabile, già nella fase processuale, la più ampia difesa, in attuazione dello specifico criterio di delega, secondo il quale "dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, (deve essere garantito) pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione".

E' stato di conseguenza previsto che il destinatario dell'invito a dedurre ha diritto di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale. In un quadro di coerenza anche con i principi del giusto processo e per la miglior tutela delle ragioni difensive è stato previsto che per l'invitato a dedurre tutti i termini per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e per il diritto di accesso civico siano ridotti della metà.

Ed ancora, è stato previsto che in caso di diniego all'accesso o decorsi inutilmente i termini per l'adozione del provvedimento espresso, il destinatario dell'invito a dedurre possa chiedere al pubblico ministero (con effetto sospensivo del termine per controdedurre) l'attivazione dei poteri istruttori di cui gli articoli 58 (richieste di atti) e 62 (sequestro di documenti), motivando in ordine alla rilevanza



dei documenti specificamente individuati per la sua difesa. Se il pubblico ministero non ritiene di accogliere la richiesta, è comunque tenuto a trasmetterla entro tre giorni, dandone comunicazione al ricorrente, al presidente della sezione giurisdizionale, che decide entro cinque giorni.

La riferita disposizione trova fonte non solo nell'enunciato criterio di delega (di piena accessibilità agli atti posti a fondamento della contestazione), ma anche nei principi del giusto processo e più in generale della più ampia tutela del diritto di difesa.

Nel dibattito interno alla Commissione redigente è infatti emerso che spesso le attività tese all'acquisizione di elementi difensivi sono ostacolate dall'inerzia o da ingiustificati ritardi delle amministrazioni.

Sempre in un'ottica di tutela della difesa, è stato previsto, all'articolo 72, che il presunto responsabile possa presentare, entro cinque giorni dalla notificazione dell'invito a dedurre, istanza di proroga del termine assegnatogli per controdedurre. In caso di diniego di proroga da parte del pubblico ministero, il relativo decreto è reclamabile davanti alla sezione giurisdizionale.

7.3.8. Azioni a tutela del credito erariale. (Parte II, Titolo II)

Il titolo II della Parte II del Codice disciplina le azioni a tutela del credito erariale ed è attuativo del criterio di delega che prevede di applicare " gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche *ante causam* e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile".

L'articolo 73 esplicita pertanto la possibilità per il pubblico ministero contabile di esercitare " tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile".

L'espresso richiamo alla disciplina codicistica civile in tema di azioni surrogatoria e revocatoria evita la previsione di specifica o diversa disciplina, che sarebbe meramente ripetitiva di quella civile. Una specifica disciplina è stata invece formulata relativamente al sequestro conservativo.

Le novità di rilievo, apportate dal codice, consistono nella disciplina sulla reclamabilità dei provvedimenti cautelari (art. 76) e nella previsione di una cauzione o fideiussione bancaria (art. 81) in luogo del sequestro.

8. I rapporti tra l'attività di controllo e il giudizio di responsabilità

8.1 Il comma 5 dell'articolo 52 individua uno specifico "onere di segnalazione", alle competenti procure regionali, dei fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali. Tale onere di segnalazione è posto in capo ai magistrati della Corte dei conti, assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo,

nell'esercizio delle loro funzioni.

La disposizione normativa concerne il delicato rapporto tra le due fondamentali attribuzioni, il controllo e la giurisdizione, che la Costituzione assegna alla Corte dei conti (art. 100, secondo comma, e art. 103, secondo comma).

In ordine a tale rapporto, l'articolo 20, comma 2, lett. p), della legge delega (legge n. 124 del 2015), pone il seguente principio e criterio direttivo: *“disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio”*.

In assenza di una specifica disposizione normativa, quale quella ora contenuta nel comma 5 del citato articolo 52, il punto di equilibrio del rapporto tra gli esiti del controllo (in specie del controllo di gestione), e la loro osmosi all'interno (od all'origine) del giudizio di responsabilità, è stato così individuato dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 29 del 1995 (“Considerazioni in diritto”, par. 11.4): *“Nondimeno, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei Conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione (...), pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le Sezioni Giurisdizionali e quelle adibite al predetto Controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'articolo 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5, legge n. 19 del 1994)”*.

Nelle statuizioni della Corte Costituzionale, dunque, ove dal controllo (in specie di gestione) dovessero emergere ipotesi di danno erariale, tali ipotesi potranno certamente essere utilizzate al fine di promuovere l'azione di responsabilità amministrativa. Tuttavia, le notizie o i dati inerenti ad ipotesi di danno erariale, acquisiti dalle sezioni e dagli uffici di controllo della Corte dei conti, non potranno mai automaticamente transitare nella fase istruttoria del giudizio di responsabilità, come prove già precostituite in sede di controllo. La prova del danno erariale (art. 5, legge n. 19 del 1994) è infatti interamente rimessa all'opera del procuratore contabile, presso la competente sezione giurisdizionale,



e all'interno del singolo giudizio di responsabilità.

Il comma 5 dell'articolo 52, attuando il predetto principio e criterio direttivo, codifica ora, normativamente, il punto di equilibrio raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale innanzi richiamata: si rispetta il principio della inutilizzabilità delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione, perché una loro piena trasposizione con valenza probatoria vanificherebbe grandemente i diritti di difesa delle parti; ma si impone un "contatto" tra i due momenti dell'attività della Corte, evitando il reiterarsi di segnalazioni mai "esplorate" efficacemente sul piano delle responsabilità anche a fronte degli omessi rimedi.

I fatti dai quali possono derivare responsabilità erariali, così come appresi e conosciuti dai magistrati assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo, costituiscono l'oggetto di uno specifico "onere di segnalazione", posto in capo ai medesimi magistrati, nei confronti delle competenti procure regionali. Fatti che, ove consistenti in informazioni circostanziate, e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati, possono dunque ben costituire una notizia di danno "*specificata e concreta*" (cfr. art. 51, comma 2), e dunque idonea a legittimare l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, da parte della competente procura regionale. I medesimi fatti, invece, non possono mai assumere il valore di prova di un danno erariale, prova che così giungerebbe, già preconstituita, all'interno del giudizio di responsabilità. Tali fatti, al contrario, devono essere sempre dimostrati e scrutinati solo e soltanto all'interno del medesimo giudizio. L'utilizzo del termine "onere", anziché "obbligo", che attiene se mai all'esercizio dell'azione di responsabilità, non vuole certo sminuire la cogenza del precetto, ma se mai rimarcare ulteriormente la diversa significatività dell'attività della Corte in sede di controllo e in sede giurisdizionale.

8.2. Il comma 2 dell'articolo 69 contempla una specifica ipotesi di archiviazione della notizia di danno, per assenza dell'elemento psicologico: ove l'azione degli enti locali (*rectius*, l'azione degli amministratori, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali) si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti, nei confronti dei medesimi enti locali, in sede di controllo e in via consultiva, la notizia di danno (ovviamente concernente l'azione conforme al parere) deve essere archiviata, per assenza di colpa grave.

La disposizione normativa attua il principio e criterio direttivo di cui all'articolo 20, comma 2, lett. p), della legge n. 124 del 2015: "*disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio, assicurando altresì il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità*".



Con riferimento alla tipologia dei pareri in questione, ed in via esemplificativa, ci si può riferire a quanto dispone l'articolo 7, comma 7, secondo periodo, della legge n. 131 del 2003: *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati (...)”*.

Per ciò che concerne la *ratio* dell'articolo 69, comma 2, questa deve essere rinvenuta nel fatto che l'azione amministrativa, ove conforme ad un previo parere reso dalla stessa Corte dei conti, ancorché in sede di controllo, non può rivestire quei caratteri di assoluta mancanza di diligenza, propri della colpa grave, ed invece sempre necessari alla affermazione della responsabilità per danno erariale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20 del 1994.

8.3. Il comma 4 dell'articolo 95 dispone che nel giudizio per responsabilità amministrativa, ove siano prodotti in causa dal soggetto convenuto nel medesimo giudizio, siano considerati anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, nei confronti degli enti locali. Ciò affinché il giudice verifichi la effettiva sussistenza, per la condanna del convenuto, dell'elemento soggettivo della responsabilità (colpa grave), e del nesso di causalità.

Qualora infatti l'azione amministrativa degli amministratori, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali, sia conforme a un previo parere reso dalla stessa Corte dei conti, ancorché in sede di controllo, è ben possibile che tale azione non sia in grado di rivestire: a) quei caratteri di assoluta mancanza di diligenza, propri della colpa grave, e necessari alla affermazione della responsabilità amministrativa (art. 1, comma 1, primo periodo, legge n. 20 del 1994; b) il fattore causale di eventuali danni erariali, comunque verificatisi in conseguenza della medesima azione.

Si fa presente che la disposizione di cui al citato articolo 95, comma 4, attua il principio e criterio direttivo di cui all'art. 20, comma 2, lett. p), della legge n. 124 del 2015, riportato al punto 8.2.

9. Il giudizio di responsabilità. Il rito ordinario. (Parte II, Titolo III)

Il titolo III della Parte II tratta dello svolgimento del giudizio di responsabilità secondo rito ordinario.

9.1. Profili di carattere generale. (Parte II, Titolo III, Capo I)

Il Capo I disciplina aspetti di carattere generale attinenti alla riunione delle cause ed alla partecipazione al giudizio del terzo, a seguito di chiamata in giudizio del giudice o di intervento volontario adesivo. La disposizione costituisce la doverosa cerniera garantista fra la fase istruttoria e la fase del giudizio e oltre a dare attuazione allo specifico principio di delega, codifica un principio



difensivo in realtà già seguito in maniera pressoché unanime dalla giurisprudenza della Corte. L'importanza dello stesso e la conseguente stigmatizzazione in negativo degli orientamenti opposti è stata di recente ricordata anche dal Procuratore generale della Corte dei conti in occasione del discorso tenuto all'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso. Si riporta lo specifico passaggio: *“Nell'intento di valorizzare le garanzie dei presunti responsabili, sia sul piano sostanziale che processuale, la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare come la prospettiva di una responsabilità deve essere, per i dipendenti pubblici, ragione di stimolo e non di disincentivo, e, in altre occasioni, ha evidenziato la rilevanza dei principi di personalità della responsabilità amministrativa e di proporzione della sanzione alla gravità del comportamento (si vedano le sentenze nn. 183 e 184 del 2007, nn. 453 e 371 del 1998 e n.355 del 2010). Alla luce di detti criteri, va valutata positivamente la previsione, nella citata legge delega, di una preclusione alla chiamata in causa su ordine del giudice ovvero di soggetti già destinatari di formalizzata archiviazione, proprio in quanto posta a tutela sia della terzietà del giudice che della certezza delle posizioni dei presunti responsabili.”*

In pratica, il processo contabile deve caratterizzarsi per la contestuale presenza a giudizio dei soggetti responsabili, a maggior ragione ove si tratti di litisconsorzio necessario sostanziale. Tale approccio, tuttavia, non deve andare a svantaggio delle istanze di difesa e nel contempo non deve menomare la titolarità dell'azione contabile in capo al pubblico ministero contabile. Eventuali errori valutativi, tenuto conto che la pluralità di soggetti responsabili impatta sulla quantificazione della responsabilità, devono essere corretti in fase istruttoria così da garantire la citazione contestuale e la contestuale presenza a giudizio. La stessa parte, ovviamente, ha la possibilità in sede di controdeduzioni di rappresentare l'eventuale errore di inquadramento di fattispecie necessariamente o eventualmente plurisoggettive. Ove tuttavia ciò non sia avvenuto per evidente diversa configurazione delle risultanze istruttorie da parte del Pubblico ministero, consentire un'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, peraltro saltando tutta la parte difensiva, sarebbe ovviamente contraria a principi di giusto processo oltre che, come già detto, alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile, che la Corte costituzionale ha inteso ribadire perfino nel rapporto tra attività di controllo e attività giurisdizionale. La diversa visione prospettica dell'organo giudicante potrà esplicitarsi – come di fatto già avviene nella giurisprudenza della Corte - nel potere riduttivo dell'entità della condanna.

Interessante applicazione del principio in questione lo si ritrova, ad esempio (ma la casistica è folta) in Corte dei conti, Sezione Lombardia, sentenza n. 372 del 14 giugno 2006, nella quale a proposito della fattispecie tornata di recente attualità della responsabilità di parte sindacale nella causazione di danno riconducibile a contrattazione decentrata, si afferma: *“... poiché, sul piano causale, il danno de quo trae origine, in via prevalente, dall'accordo decentrato 19.1.2000, un evidente contributo etiologico è stato dato anche dai componenti della controparte sindacale (RSU) che ebbero sottoscrivere tale accordo, atto bilaterale e non unilaterale. Quale che sia la natura, pubblica o privata, di tale*



rappresentanza sindacale, ed esclusa, per i motivi precisati al precedente punto 2., la necessità di una evocazione in giudizio dei relativi membri, è innegabile che se da un atto negoziale derivi un danno, del relativo risarcimento debbano rispondere in modo paritetico tutte le parti contraenti. Ne consegue che, dal danno ipotizzato dalla Procura, una quota addebitabile ai componenti della RSU debba essere necessariamente scomputata.”

L'eccezione – che tale appunto deve rimanere – è la possibilità di integrazione del contraddittorio ove emergano elementi probatori nuovi a giudizio. In tale caso, per non privare indebitamente la parte destinata eventualmente ad essere citata in giudizio di un'importante fase difensiva e nel contempo rispettare il principio della titolarità dell'azione contabile in capo al pubblico ministero, quest'ultimo deve formulare l'invito a dedurre e all'esito di istruttoria mirata decidere la citazione a giudizio o meno. Preclude la possibilità di sbocco a dibattimento il fatto che la persona della quale si chiede l'integrazione del contraddittorio sia già stata destinataria di provvedimento espresso di archiviazione, in quanto appunto la sua posizione è stata vagliata nel corso della fase istruttoria, come peraltro espressamente richiesto dalla delega; ma lo preclude anche la circostanza che il Pubblico ministero non lo abbia per scelta istruttoria reso destinatario di invito a dedurre. Per quanto la fattispecie possa apparire vaga e apparentemente non contemplata nella delega, costituirebbe palese discriminazione, censurabile ex articolo 3 della Costituzione, vietare il coinvolgimento di soggetto per il quale c'è stato provvedimento di archiviazione e consentirlo nei confronti di altro che non lo è stato per l'evidente ragione che il Pubblico ministero che ne ha vagliato la posizione (ad esempio ascoltandolo o acquisendo atti nei suoi confronti) lo abbia ritenuto del tutto estraneo alla causazione del fatto. In pratica, la delibazione originaria di totale estraneità al fatto si risolverebbe in uno svantaggio rispetto alla delibazione successiva a formalizzazione di invito a dedurre, privilegiandosi la posizione di chi almeno *prima facie* è stato ritenuto potenzialmente coinvolgibile nel giudizio contabile.

E' viceversa mantenuto il potere di intervento adesivo a sostegno delle ragioni del pubblico ministero, non attinto dalle predette ragioni ostative, ma tale facoltà è delimitata dal vaglio di sussistenza di un interesse concreto e meritevole di tutela in capo all'interventore, tenuto anche conto dell'aggravio processuale per tal via imposto alla parte contro cui l'intervento è spiegato.

9.2. L'introduzione del giudizio. (Parte II, Titolo III, Capo II)

Il Capo II disciplina l'introduzione del giudizio, ed in particolare: contenuti, deposito, nullità e irregolarità dell'atto di citazione; rapporti tra invito a dedurre e citazione; fissazione dell'udienza e termini per le attività processuali conseguenti; abbreviazione dei predetti termini e istanza di accelerazione; costituzione del convenuto e contenuti della comparsa di risposta.

Significativa del taglio di valorizzazione della difesa che informa di sé il codice, è l'espressa attenzione alla corrispondenza tra l'esposizione dei fatti contenuta nell'atto di citazione e gli elementi



essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, in mancanza della quale si verifica una nullità della citazione rilevabile dal convenuto nella comparsa di costituzione. La previsione completa il disegno, delineato dal criterio di delega di cui all'articolo 20, comma 2, lettera g), punto 2, che vuole una partecipazione del presunto responsabile piena, anticipata e consapevole del nucleo essenziale del fatto posto a suo carico, la cui immutabilità tra la fase conclusiva dell'istruttoria e quella di introduzione del giudizio assicura che egli abbia potuto dispiegare le proprie difese già prima della citazione e su tutto il contestato. In questa ottica, la corrispondenza richiesta dalla legge tollera la diversità nel contenuto degli atti menzionati qualora derivante dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l'avviso, trattandosi di elementi noti alla difesa per esser stati da essa stessa introdotti.

La disposizione sull'abbreviazione dei termini di fissazione dell'udienza e di quelli conseguenziali, inoltre, ponendo attenzione alla ricorrenza di ragioni d'urgenza, assicura l'adeguatezza al caso dei tempi del processo, anche per tal via realizzando il principio della ragionevole durata. Nella disposizione è stato altresì riportato il dettato dell'articolo 1-ter della legge 24 marzo 2001, n. 89, recante rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo, per completezza d'argomento.

9.3. La trattazione della causa. Decisione. Incidenti. Correzioni di errori materiali. (Parte II, Titolo III, Cap da III a VII)

La Parte II, Titolo III, **Capo III** è dedicato alla trattazione della causa.

La disciplina dell'udienza è ispirata ai principi di pubblicità e di concentrazione, salve le necessità rimediali rispetto ai vizi del contraddittorio o alle invalidità della citazione.

La scelta di consentire al contumace che si costituisce in udienza di chiedere di essere ammesso a compiere attività che gli sarebbero precluse risponde, nelle condizioni specificamente dettate, all'esigenza di uniformare il processo al principio generale della rimessione in termini.

Il **Capo IV** contiene la disciplina dell'ammissione e dell'assunzione della prova e, in generale, dell'istruzione della causa.

Le norme si ispirano al principio dispositivo, anche se lasciano al giudice talune sperimentate facoltà di intervento d'ufficio come la richiesta di informazioni scritte alla pubblica amministrazione o l'ammissione di un consulente tecnico d'ufficio. Ne restano esclusi, in ragione della loro specifica funzione, l'interrogatorio formale del convenuto e il giuramento.

Nella valutazione della prova è stato inoltre recepito il principio di non contestazione, oramai entrato a far parte dell'ordinamento.

Peraltro, in ossequio al corrispondente criterio di delega (art. 20, comma 2, lettera p), è stata specificata la necessità, per il giudice, di valutare sempre, ai fini dell'apprezzamento dell'elemento



soggettivo della responsabilità e del nesso causale, i pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva di controllo nei confronti dell'ente di appartenenza del convenuto, così da assicurare la coerenza d'azione sottesa al criterio.

Le modalità di assunzione della prova ricalcano il modello di riferimento anche in relazione alla facoltà di delega.

Il **Capo V** attiene alla decisione della causa. L'articolato riflette la disciplina generale relativa alle deliberazioni degli organi collegiali e alla successiva attività di pubblicazione della sentenza, fatto salvo il regime di impugnazione dell'ordinanza che decidendo solo sulla competenza non definisce il merito; tale provvedimento è stato ritenuto impugnabile con appello piuttosto che con il regolamento di competenza.

Il **Capo VI** contiene la disciplina degli incidenti processuali, con riguardo in specie all'incidente di falso, ai casi di sospensione ed interruzione del giudizio, a modalità di prosecuzione e riassunzione del giudizio sospeso o interrotto, rinuncia agli atti del processo ed estinzione del giudizio. È stata in particolare recepita l'attuale tendenza a risolvere in linea generale senza formalità e con decisione immediata ogni incidente d'udienza non tipizzato.

Gli incidenti di falso hanno trovato regolamentazione in modo corrispondente alle caratteristiche del falso civile.

Eguualmente sono state uniformate le previsioni in tema di sospensione e interruzione del giudizio. Le fattispecie estintive del giudizio, per rinuncia o per inattività, sono infine state regolate in modo tale da escludere ogni interferenza con la diversa ipotesi dell'estinzione dell'azione.

Il **Capo VII** verte in tema di correzione di errori materiali di sentenze ed ordinanze non revocabili. Le disposizioni ivi formulate disciplinano casi, termini e modalità del procedimento di correzione, espressamente riconosciuto di natura amministrativa e non costituente giudizio autonomo.

10. I giudizi innanzi alle sezioni riunite. (Parte II, Titolo IV)

La Parte II, Titolo IV ha ad oggetto i giudizi innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti che si pronunciano su questioni di massima o di particolare importanza, regolamenti di competenza nonché nelle materie tipizzate dalla legge di giurisdizione esclusiva in unico grado. Con le disposizioni contenute in questo titolo viene data attuazione ai principi e criteri contenuti nell'articolo 20, comma 2, lettera n) della legge 124 del 2015 che ha delegato il Governo a *“ridefinire e riordinare le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e il regolamento di competenza avverso ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo, proponibili alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede*



giurisdizionale, in conformità alle disposizioni dell'articolo 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili, e in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto". Con riferimento ai giudizi in unico grado, la fonte del potere delegato va ravvisata nel generale principio di delega contenuto nell'articolo 20, comma 1, della citata legge n. 124 del 2015, in materia di riordino e di ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte".

10.1. Questioni di massima e questioni di particolare importanza. (Parte II, Titolo IV, Capo I/Artt. 114 - 117)

In attuazione dei principi e criteri di delega sopra citati, è stata ridefinita la disciplina sul deferimento delle questioni di massima e di particolare importanza già regolata dall'articolo 7 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge, con modificazioni, con l'art. 1, comma 1, Legge 14 gennaio 1994, n. 19. Accogliendo gli spunti offerti dal consolidato orientamento giurisprudenziale, la possibilità di deferire la soluzione di questioni di massima alle sezioni riunite viene attribuita alle sezioni giurisdizionali di appello, in ragione della c.d. "difformità orizzontale" tra pronunce di secondo grado. Tale possibilità viene, invece, preclusa alle sezioni giurisdizionali territoriali, con ciò riportando la c.d. "difformità verticale" nell'ambito più propriamente fisiologico della divergenza tra orientamenti giurisprudenziali, e valorizzando per converso, in ragione del principio di ragionevole durata, il vaglio del giudice di appello.

Il potere di deferimento viene attribuito anche al Presidente della Corte dei conti, analogamente a quanto previsto dalla disciplina processuale civilistica e amministrativa, oltre che al Procuratore generale.

In coerenza con lo stato del giudizio, gli articoli 115 e 116 recano disposizioni processuali sulla fissazione e sulle modalità di svolgimento dell'udienza, della decisione e della deliberazione e gli adempimenti conseguenti all'atto di deferimento.

L'articolo 117 regola l'ipotesi del motivato dissenso da parte della sezione giurisdizionale di appello che ritenga di non condividere un principio di diritto, di cui debba fare applicazione. In tal caso la decisione dell'impugnazione viene rimessa alla sezione.

10.2. Regolamento di competenza (artt. 118– 122) e giudizi in unico grado (artt. 123 - 129) (Parte II, Titolo IV, Capi II e III)



Il conflitto di competenza, che si configura avanti alla giurisdizione contabile soltanto come conflitto di competenza territoriale, viene definito all'articolo 118 in analogia alla disciplina processualcivile dell'articolo 45 c.p.c. L'istanza di regolamento di competenza può essere proposta da tutte le parti del processo, nel quale sia stata disposta ordinanza di sospensione e l'articolazione del giudizio segue, in quanto compatibile, la struttura delineata nel processo civile.

Gli articoli da 123 a 129 compongono il Capo III e riguardano i giudizi in unico grado.

Come già accennato tali articoli attuano, con specifico riferimento ai "giudizi in unico grado", la delega recata nell'articolo 20, comma 1, della legge n. 124 del 2015 in base alla quale: *"Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte"*.

I giudizi in unico grado, ad istanza di parte, che sono attribuiti alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite, in speciale composizione, hanno ad oggetto le seguenti materie (cfr. art. 11, comma 6): a) i piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) la ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; c) la certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; d) i rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) ulteriori materie, previste dalla legge.

La presente codificazione normativa dà certezza ai giudizi in unico grado, sino ad oggi privi di una disciplina processuale, legislativa, di riferimento.

Il giudizio è introdotto mediante ricorso che contiene gli elementi individuati nell'articolo 123, deve essere notificato ai soggetti elencati nell'articolo 124 e, successivamente a tali notificazioni, è depositato nella segreteria delle sezioni riunite (articolo 125).

Fissata l'udienza di trattazione del ricorso (articolo 126), e costituitesi le parti (articolo 127), il giudizio è deciso in camera di consiglio, con sentenza, al termine di una apposita udienza di discussione.

11. I riti speciali. (Parte II, Titolo V)

11.1. Rito abbreviato (Art. 130)

All'interno del Titolo V, dedicato ai "Riti speciali", il Capo I composto da un unico articolo, disciplina l'ambito di applicazione ed il procedimento del "Rito abbreviato".

La codificazione normativa, ora introdotta in questo Capo, istituisce il rito e ne reca la disciplina processuale di riferimento, in attuazione puntuale del principio e criterio direttivo recato nell'articolo



20, comma 2, lett. f), della legge n. 124 del 2015 che delega il Governo a *“prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflativa e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione”*.

Sino ad oggi, la possibilità di una apposita “definizione agevolata” dei giudizi di responsabilità amministrativa è stata prevista soltanto in appello, con esclusivo riferimento alle sentenze di condanna in primo grado. Ciò è avvenuto con la legge n. 266 del 2005, e con il decreto legge n. 102 del 2013. In entrambi i casi, si è consentita la definizione, in appello, delle sentenze di condanna di primo grado, e la conseguente estinzione del giudizio, mediante il pagamento, da parte dell'agente pubblico condannato, di una somma rispettivamente compresa tra il 10 ed il 30%, e tra il 10 ed il 25%, dell'importo del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

L'odierno rito abbreviato consente, invece, la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello, graduando progressivamente la percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell'atto di citazione al primo grado di giudizio; non inferiore al 70%, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello.

In entrambi i gradi processuali la sentenza definisce il giudizio, dopo avere verificato l'avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma determinata dal collegio giudicante.

11.2. Rito monitorio. (Artt. 131 – 132) (Parte II, Titolo V, Capo II)

Il rito monitorio si colloca anch'esso, nell'ambito dei riti speciali. Ha fonte nell'articolo 55 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e trova applicazione nel giudizio dei conti ai sensi del comma 1 del citato articolo 55, esteso, ai sensi del comma 2, ai giudizi di responsabilità amministrativa.

Si tratta di una procedura speciale che, in ragione della lieve entità del danno patrimoniale, ovvero nei casi in cui l'addebito non superi l'importo di euro 10.000,00, prevede che con decreto venga determinato l'importo da pagare entro un termine fissato per l'accettazione.

Spirato il termine senza esito, ovvero in caso di mancata espressa accettazione oppure nel caso di irreperibilità della parte, il giudizio prosegue secondo il rito ordinario.



Permane, rispetto alla disciplina previgente, il carattere vincolante del parere del pubblico ministero.

In attuazione del principio di delega di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e) che autorizza a *“procedere all'elevazione del limite di somma per il rito monitorio di cui all'articolo 55 del testo unico di cui al R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, prevedendo che esso sia periodicamente aggiornabile in base alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati”*, l'importo da euro 5.000 è stato elevato a 10.000 euro.

11.3. Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (Parte II, Titolo V, Capo III)

All'interno del Titolo V, dedicato ai *“Riti speciali”*, il **Capo III** (articoli da 133 a 136), disciplina il *“Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria”*, in attuazione del generale principio e criterio direttivo recato nell'articolo 20, comma 1, della legge n. 124 del 2015 prevedente l'emanazione di un *“decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”*.

La codificazione normativa, ora introdotta nel Capo III, dà certezza ai giudizi in questione, sino ad oggi privi di una disciplina processuale, legislativa, di riferimento. Sui medesimi giudizi si erano invece espresse, di fatto riconducendo tali giudizi al *“rito ordinario”*, le sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 12 del 2007.

Con riferimento alle fattispecie oggetto del rito in questione, si tratta di casi nei quali la legge prevede che la Corte dei conti commini, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo ed un massimo edittale.

Esempio paradigmatico di tali fattispecie, è quella contenuta nell'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002 secondo cui *“Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le Sezioni Giurisdizionali Regionali della Corte dei Conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”*.

Il rito processuale, così come ora disciplinato negli articoli da 133 a 136, si svolge dapprima (art. 133) mediante ricorso ad un giudice monocratico, designato dal Presidente della competente sezione giurisdizionale regionale. Il giudice monocratico, previo contraddittorio con il soggetto responsabile,



decide con decreto motivato. Tale decreto può poi essere "opposto" (articoli 135) innanzi al Collegio giudicante della medesima Sezione, che decide con sentenza (articolo 136).

12. I giudizi di conto – I giudizi pensionistici – I giudizi ad istanza di parte. (Parti da III a V)

Gli articoli dal 137 al 176 trattano dei giudizi di conto, dei giudizi pensionistici e dei giudizi ad istanza di parte. Va precisato che relativamente ai giudizi in questione la delega non detta criteri direttivi specifici, per cui si deve concludere che l'inserimento della relative disposizioni nel codice risponde ad una esigenza di razionalizzazione e semplificazione, essendosi colto l'obiettivo di racchiudere in un unico "corpus" la disciplina processuale di tutti i diversi giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti.

Va tuttavia precisato che i principi generali di cui alla prima parte del Codice riguardando tutti i detti giudizi, per cui sono estesi ai giudizi di conto, pensionistici e ad istanza di parte quei principi che integrano il c.d. giusto processo, come pure sono applicabili ai giudizi in questione le prescrizioni relative agli organi, alla competenza, all'astensione e ricusazione del giudice, agli ausiliari, agli atti processuali e ai provvedimenti, nonché alle nullità.

Il giudizio di conto è disciplinato dagli articoli dal 137 al 150. Le norme introducono, quali elementi di novità, l'anagrafe degli agenti contabili, la trasmissione per via telematica dei conti giudiziali, una più dettagliata disciplina del c.d. giudizio per la resa del conto (art. 141), che la vigente normativa non qualificava adeguatamente.

Merita segnalare, quale ulteriore elemento di novità, la previsione di un decreto del presidente della sezione che all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori, nella pianificazione dell'esame dei conti, dovranno attenersi. Più specificamente, l'obiettivo è quello di attribuire un carattere di priorità, nel calendarizzare l'esame, ai conti depositati da agenti contabili relativamente ai quali sono già emerse criticità in occasione di giudizi di responsabilità, ovvero ai conti di gestioni che presentino maggiore interesse per le dimensioni delle stesse, per gli eventuali risultati o per il loro carattere di novità.

La parte IV (artt. da 151 al 171) disciplina i giudizi pensionistici. Il processo c.d. pensionistico è stato oggetto di interventi normativi, a partire dall'anno 1970, che già ne avevano ridisegnato l'assetto, adeguandolo ad esigenze di speditezza, razionalizzazione e semplificazione. Già oggi il giudizio in primo grado si svolge davanti ad un giudice monocratico (c.d. giudice unico) che, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, tranne casi di particolare complessità, pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio, dando lettura del dispositivo e delle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della decisione. Il Codice razionalizza e semplifica ulteriormente il giudizio (che si introduce ora con "ricorso") e disciplina esaurientemente le varie fasi del processo. Naturalmente,



come si è sopra precisato, si applicano ai giudizi pensionistici tutte le norme di carattere generale della prima parte del Codice.

I giudizi ad istanza di parte sono disciplinati dagli articoli dal 172 al 176. Tali giudizi riguardano il contenzioso contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborsi di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili di altre imposte erariali; contro i provvedimenti per ritenute cautelari su stipendi o altri emolumenti a personale statale; sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale; su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

Si tratta di giudizi destinati a comporre un contenzioso "tra parti", onerate di costituirsi, di formulare domande ed eccezioni, etc. (a tali giudizi in quanto compatibili si applicano le disposizioni relative al rito ordinario, rispettivamente di primo grado e di appello). Il pubblico ministero interviene in tali giudizi solo a mezzo di conclusioni scritte o, secondo la natura del giudizio, orali.

13. Le impugnazioni. (Parte VI)

In tema, la delega (art. 20, comma 2, lettera m) dispone di ridefinire la disciplina con richiamo, ove possibile, a quella dettata per il primo grado e di restare aderenti, compatibilmente alla specificità del processo contabile, alle previsioni di istituti analoghi contenuta nel codice di procedura civile, criterio osservato nella stesura dell'articolato che quindi presenta circoscritte peculiarità.

Al Capo I figurano alcune norme a carattere generale: enunciazione dei singoli rimedi contro le decisioni, definizione della cosa giudicata formale, disposizioni in merito ai termini da rispettare e al luogo della notificazione, disciplina sul deposito dell'atto di impugnazione e sulla fissazione dell'udienza, disposizioni per l'ipotesi di una pluralità di parti nel giudizio d'impugnazione e disciplina dei rapporti intercorrenti tra impugnazioni avverso la medesima sentenza; seguono disposizioni in materia di intervento, sugli effetti della riforma o dell'annullamento della decisione, sulla sospensione del procedimento d'impugnazione e sugli effetti dell'estinzione dello stesso.

Il Capo II riguarda la fase dell'appello. Sono ivi disciplinate la legittimazione a proporre appello, la forma e il contenuto di quest'ultimo, nonché gli effetti sospensivi sull'esecuzione della sentenza di primo grado. Il Capo II contiene, altresì, un rinvio in materia di costituzione delle parti e definisce la riserva facoltativa di appello, oltre al divieto di nuove domande ed eccezioni e al divieto di nuovi mezzi di prova; infine, è disciplinata la mancata comparizione dell'appellante, con conseguente improcedibilità dell'appello, è operato un rinvio alla disciplina del primo grado in materia di trattazione della causa, si sancisce la non riproponibilità dell'appello dichiarato improcedibile o inammissibile e si disciplinano le ipotesi di rinvio al primo giudice. Peculiare è la disciplina di tale rinvio, nell'ipotesi di accoglimento del gravame per le sentenze che abbiano deciso solo questioni preliminari o pregiudiziali. Si è preferito in tal caso optare per la rimessione al primo giudice ai fini



della prosecuzione del giudizio sul merito – con ogni conseguenza in ordine al regime delle spese – essendosi reputata prevalente la garanzia del doppio grado di giudizio. E' difatti sembrata stringente la considerazione che la sentenza d'appello è in questo caso soggetta al ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Il Capo III riguarda l'opposizione del terzo. Sono enunciati i soggetti legittimati a proporla e le fattispecie che possono darvi origine, la forma della domanda e le caratteristiche del procedimento, tra cui la mancanza di effetti sospensivi nei confronti della sentenza impugnata e la possibilità di incorrere nel pagamento di una pena pecuniaria laddove il giudice dichiara inammissibile o improcedibile la domanda o la rigetti per infondatezza dei motivi.

Il Capo IV concerne il rimedio della revocazione: sono disciplinati i casi in cui è possibile agire in revocazione, le modalità ed i termini per la proposizione della domanda, con adattamento ai giudizi di conto attraverso l'espressa previsione d'impugnazione anche per le ipotesi di omissione, doppio impiego o errore di calcolo. Quanto al procedimento vengono richiamate le norme per il procedimento davanti al giudice adito in revocazione, se non espressamente derogate; sono altresì disciplinate le ipotesi di eventuale sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata e le impugnazioni ammissibili avverso una sentenza emessa in giudizio di revocazione.

Il Capo V attiene infine al ricorso per cassazione. Le disposizioni ivi contenute ineriscono ai motivi di ricorso, alla mancanza di effetto sospensivo sull'esecutività della sentenza impugnata, ai rapporti tra revocazione e ricorso per cassazione e alle ipotesi di riassunzione della causa.

14. Interpretazione del titolo giudiziale ed esecuzione. (Parte VII)

14.1. Interpretazione del titolo giudiziale (Art. 211)

L'articolo 211 introduce la disciplina dell'esecuzione recata dal Parte VII, Titolo I, Capo I del codice, regolando il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale. La principale novità attiene alla facoltà riconosciuta estensivamente a tutte le parti in causa - in ossequio a principio di parità di stampo costituzionale - di attivare il relativo giudizio che si propone dinanzi lo stesso giudice che ha pronunciato il titolo da eseguire. Quanto al rito si rinvia alle disposizioni che regolano i giudizi ad istanza di parte (articoli 172- 176).

14.2. Esecuzione delle sentenze di condanna (Artt. 212 – 216) (Parte VII, Capo II)

Gli articoli dal 212 al 216 del codice danno attuazione alle indicazioni di delega di cui all'articolo 20, comma, lettera o), della legge n. 124/2015, dettate in tema di ridefinizione delle *"disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile"*



dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile".

L'assetto normativo attualmente vigente, oggetto dell'intervento di riordino e ridefinizione ipotizzato dal Parlamento ed affidato al legislatore delegato, trova la propria fonte in due sole e risalenti disposizioni (articoli 24 e 25 del R.D. n. 1038/1933), nonché nelle disposizioni regolamentari di cui al R.D. n. 827/1924 (artt. 636-641) ed al D.P.R. n. 260 del 24 giugno 1998, quest'ultimo emanato con abrogazione del regio decreto n. 776/1909 e con l'introduzione del coinvolgimento nelle attività di riscossione di tutte le Amministrazioni statali creditrici nonché degli enti diversi dallo Stato.

Ai fini del recupero del credito erariale agiscono, dunque, direttamente ed esclusivamente le amministrazioni ed enti danneggiati. Il pubblico ministero contabile non è intestatario di alcun titolo di legittimazione, se non quello di "monitorare" l'inesco ed il conseguenziale svolgimento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziari di condanna risarcitoria emessi.

Ciò ha implicato molteplici effetti negativi, quali tolleranze, ritardi, se non addirittura inerzie ed omissioni, dovute anche a difficoltà organizzative e funzionali delle pubbliche amministrazioni centrali o periferiche, nazionali e degli enti locali, con un correlato e persistente basso tasso di riscossione effettiva dei crediti erariali (inferiore al 10% annuo).

Infine, la natura del credito erariale, puramente chirografario, nel caso in cui più creditori anche privati, concorrano in esecuzione sul patrimonio dell'agente responsabile di danno erariale condannato a risarcimento e divenuto debitore dell'ente creditore esecutante, ha sovente determinato inevitabili effetti di incapienza nella massa passiva esecutata.

E' da considerare, altresì, che l'attuazione del criterio direttivo di delega ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale.

Da un lato, la competenza giurisdizionale in tema di esecuzione forzata si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile, come chiarito dal giudice regolatore del riparto (v., per tutte, Cass., Sezioni Unite, ord. n. 22059 del 22.10.2007), atteso che presso ciascun plesso giurisdizionale è legittimato ad operare esclusivamente l'ufficio del pubblico ministero ivi costituito.

Dall'altro lato, e nel contempo, appare inimmaginabile l'esplicazione di un'interferenza cogente nell'esercizio di attività spiccatamente amministrative, quindi assistite da riserva di amministrazione, quali le opzioni tra le varie ed assentite modalità di recupero del credito erariale.

Tanto premesso, l'articolo 212 si riferisce alla spedizione in forma esecutiva della sentenza "definitiva" (ivi comprese quelle emesse in unico grado e non appellate).



L'articolo 213 scioglie il nodo attuativo dei poteri legittimamente intestabili al pubblico ministero contabile, introducendo altresì un elemento di innovazione che ne rafforza la valenza, riferito alla comunicazione della sentenza, anche ai fini del decorso del termine "fatale" di cui all'articolo 156 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, nel caso di esecuzione su beni sequestrati. E' da notare, altresì, che detta decorrenza consente di intersecare il termine di avvio della procedura esecutiva (sessanta giorni) con l'effetto sospensivo *ex lege* della proposizione di appello (sessanta giorni), il che di regola determina la necessità di una successiva sospensione della esecuzione da parte del giudice ordinario.

L'articolo 214 definisce le attività curate dall'amministrazione o ente danneggiato, che è espressamente individuato quale titolare diretto ed esclusivo del credito, con correlata sottolineatura dell'assunzione dell'obbligo di intraprendere immediatamente le cure necessarie per il recupero.

In particolare, e diversamente dall'impianto previgente, nello stesso articolo vengono richiamate le attività - potenziate - di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile.

Relativamente all'articolo 215, concernente il recupero in via amministrativa mediante ritenuta nei limiti consentiti dalla legge, è stata regolata espressamente (comma 5) la possibilità, a richiesta, della rateizzazione del debito, secondo un piano che deve essere sottoposto a previa valutazione ed approvazione del pubblico ministero e che è presidiato da decadenza dal beneficio in caso di mancato versamento anche di una sola rata, secondo un archetipo simile a quello previsto in ambito tributario.

L'articolo 216, ferma restando l'attività che l'amministrazione svolge innanzi al giudice ordinario, prevede che nell'ambito della vigilanza il pubblico ministero, senza che ciò comporti alcuna "cogestione" delle procedure, possa supportare l'azione amministrativa attraverso accertamenti patrimoniali od altre istruzioni impartibili a richiesta, ferme ed integre le competenze dell'Avvocatura dello Stato nei casi di patrocinio da parte della stessa.

Il comma 3 dello stesso articolo, in attuazione dell'esplicita e puntuale indicazione di delega, regola il grado di preferenza del privilegio del credito erariale, collocandolo dopo quelli elencati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile.

14.3. Giudizio di ottemperanza in materia pensionistica (Artt. 217 - 218)

Si tratta di un assetto disciplinatore già regolato da fonti primarie, che viene sostanzialmente recepito per trasfusione nel testo del codice, secondo la previsione di delega.

15. Disposizioni finali (Parte VIII)



La Parte VIII reca la norma finanziaria in cui è sancito che le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione del codice nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ALLEGATO 2 (norme di attuazione)

L'Allegato 2 al decreto legislativo contiene le norme di attuazione al codice le quali, in via prioritaria, attengono alle attività di segreteria e all'organizzazione e disciplina delle udienze. Tali norme hanno contenuto integrativo delle previsioni della Parte II del codice, relativa ai giudizi di responsabilità, che già contiene disposizioni su tali materie e si coordinano con le norme di attuazione al codice di procedura civile alle quali si rinvia, se compatibili.

L'allegato 2 è articolato in tre Titoli di cui:

- il Titolo I (Disposizioni generali) è relativo alla richiesta di comunicazione degli atti da parte del pubblico ministero, all'incarico di consulente tecnico del giudice, ai registri di segreteria e alle notificazioni dell'ufficiale giudiziario;

- il Titolo II (Dei fascicoli di parte e d'ufficio) disciplina le modalità di deposito del fascicolo di parte e della formazione del fascicolo d'ufficio;

- il Titolo III (Della formazione dei collegi giudicanti e delle udienze) è inerente alla determinazione dei giorni d'udienza e alla composizione dei collegi giudicanti, all'ordine di discussione e allo svolgimento delle cause, al calendario del processo, al rinvio della discussione, all'istruzione in corso di giudizio, alla motivazione e alla redazione della sentenza, alla riassunzione, al processo pensionistico, al procedimento in appello e all'esecuzione.

ALLEGATO 3 (norme transitorie e abrogazioni)

L'allegato 3 al decreto legislativo contiene previsioni di diritto transitorio e abrogazioni.

Consta di 4 articoli:

- l'articolo 1 (Ultrattività della disciplina previgente) specifica che i termini processuali dei giudizi in corso continuano a essere disciplinati dalle norme previgenti;



- l'articolo 2 (Disposizioni particolari) pone specifiche norme transitorie in ordine agli atti istruttori del pubblico ministero, agli atti interruttivi della prescrizione, ai conti giudiziali da presentare presso le amministrazioni, ai procedimenti di impugnazione e all'esecuzione della sentenza;

- l'articolo 3 (Disposizioni particolari per giudizi pensionistici), relativamente ai giudizi pensionistici, prevede, in via generale, che le disposizioni del codice ad essi inerenti si applicano ai giudizi instaurati in primo grado con ricorso depositato a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice.

- l'articolo 4 contempla le disposizioni normative abrogate, per effetto dell'emanazione e dell'entrata in vigore del codice. L'organicità del codice è ben dimostrata dalle medesime abrogazioni: sono infatti abrogati i provvedimenti legislativi, o parte di essi, sino ad oggi diretti a regolare, in maniera risalente nel tempo e frammentaria, i riti processuali dei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti.



RELAZIONE TECNICA

Le disposizioni di riordino dei giudizi contabili non prevedono né incrementi di personale, né di mezzi o risorse oltre quelle già disponibili: al pari, del resto, di qualsiasi riforma di tipo procedimentale che, come questa, incide non sulle competenze, ma sulle garanzie. L'esempio più illustre e meno risalente nel tempo, cui per affinità contenutistica ci si è ovviamente ispirati, è costituito dal Codice del processo amministrativo, approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n.104, sulla cui falsariga è stata redatta la presente relazione tecnica.

Nel caso di specie, addirittura, trattandosi di disposizioni che vanno ad incidere sull'attività di quel giudice speciale che è la Corte dei conti, costituzionalmente preposto alla tutela delle ragioni dell'erario e al controllo sulla contabilità pubblica, ogni disposizione funzionale a migliorarne l'efficacia e incisività dell'azione deve essere guardata con favore.

Si ricorda, al riguardo, che l'attività delle sezioni di appello è crescente e si attesta nel 2015 a ca. 1.000 giudizi. Gli importi di condanna del quinquennio 2011-2015 sono stati pari a 646 milioni (Relazione 2016 procuratore generale Colella, pag.154), espressione di una media annua di ca. 130 mln/anno.

L'attività delle sezioni regionali è attestata nel 2015 su ca. 2000 giudizi, dando luogo a importi di condanna per oltre 351 mln di euro. Negli ultimi anni l'attività oscilla tra i 2000 e i 2500 giudizi mentre sono crescenti gli importi di condanna.

La citata relazione del procuratore generale Colella riporta al paragrafo 8.2 una elaborazione che stima il dato dei recuperi nel quinquennio 2011-2015 pari a 213 milioni di euro, a fronte di 646 milioni di importi di condanna, il che conduce ad una percentuale di introiti sulle condanne di ca. il 33%. Si tratta di un dato che denuncia una evidente carenza strutturale e una elevata penalizzazione dell'erario e che richiama l'urgente necessità di disposizioni funzionali a migliorare l'efficacia e incisività dell'azione giurisdizionale della Corte dei Conti.

Si tratta di aspetto di primario interesse per l'erario che viene attribuito alle seguenti criticità:

- mancanza di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno erariale, anche in funzione deflattiva e di maggiore certezza di introiti per l'erario;
- assenza di un effettivo sistema di garanzie sul recupero dei crediti;
- esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale oggi del tutto esogena all'attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie, che procedono con procedure macchinose, diverse, tali da rendere lo strumento privo dell'efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale.



Il codice contiene molte disposizioni volte a migliorare l'efficacia dell'azione giurisdizionale, anche nell'interesse dell'erario, ma anche l'efficienza, con riduzione, quindi, di oneri per le finanze pubbliche.

In particolare, si segnalano i seguenti aspetti:

1) Riti speciali

- Riforma del rito abbreviato, consentendo la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello. Graduazione progressiva della percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell'atto di citazione al primo grado di giudizio; sino al 70%, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello (art.130).
- Elevazione del limite di somma per il rito monitorio dagli attuali € 5.000 a € 10.000 (art.131).

2) Esecuzione delle sentenze di condanna e privilegio dei crediti erariali

- Nella medesima ottica si pongono le norme (art. 214) sul potenziamento delle attività di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile. Il pubblico ministero, senza che ciò comporti alcuna "cogestione" delle procedure, potrà supportare l'azione amministrativa attraverso accertamenti patrimoniali od altre istruzioni impartibili a richiesta.
- Regolazione espressa della possibilità, a richiesta, di rateizzare il debito, presidiata da decadenza dal beneficio in caso di mancato versamento anche di una sola rata (art. 215).
- In attuazione dell'esplicita e puntuale indicazione di delega, attribuzione al credito erariale di un maggior grado di preferenza, collocandolo dopo quelli elencati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile (art. 216).

Le disposizioni sopra ricordate, come è evidente, perseguono sia l'obiettivo di una maggiore efficacia nel recupero degli importi di condanna, sia quello di una maggiore efficienza, conseguibile con lo stimato notevole effetto deflattivo conseguente all'ampliamento delle possibilità di ricorso al rito abbreviato e al rito monitorio.

Benefici collettivi assicurati dalla riforma derivano, quindi, sia dai maggiori introiti prevedibili per l'erario, conseguenza delle misure per rendere effettivo il risarcimento, sia dagli effetti di deterrenza



e quindi dalla prevedibile diminuzione dei reati nel lungo periodo, conseguenti alla maggiore effettività del risarcimento ed al rafforzamento della tutela del denunciante.

In effetti le nuove disposizioni si muovono sul fronte del riordino sistematico e della razionalizzazione, dal quale è naturale e logico aspettarsi risparmi in termini di durata dei processi, con innegabili ricadute sul fronte della spesa, che dovrebbero riscuotere una positiva considerazione della Ragioneria generale dello Stato per gli effetti di contenimento e riduzione dei costi.

In tale direttrice è orientata, ad esempio, la previsione dell'art. 6, in materia di digitalizzazione, laddove si dispone che i giudizi dinanzi alla Corte dei conti sono svolti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La norma prevede che gli atti processuali, i registri, i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari, dei difensori, delle parti e dei terzi sono previsti quali documenti informatici e sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, purché sia garantita la riferibilità soggettiva e l'integrità dei contenuti, in conformità ai principi stabiliti nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 821. L'obiettivo sotteso della norma, che impone la più ampia digitalizzazione degli atti e l'informatizzazione delle attività, è quello di sveltire le fasi procedurali con evidenti vantaggi in termini di contrazione delle spese.

Come è noto, l'informatizzazione e la digitalizzazione dei giudizi presso la Corte dei conti è stata prevista dall'articolo 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e successive modificazioni, ed è operativa dal 2 dicembre 2015, secondo le previsioni del decreto Corte dei conti 21 ottobre 2015.

Quindi, con riferimento al citato art. 6, si ribadisce l'invarianza di spesa, trattandosi di attività coperte da impegni di spesa e contratti già in essere, sulla base di risorse già disponibili. In particolare, si fa riferimento al c.d. contratto SISP, stipulato per conto della Corte dei conti dalla CONSIP lo scorso 9 marzo 2015. Tale contratto, all'esito della "Gara europea per l'affidamento di servizi di sviluppo, manutenzione, gestione, consulenza e supporto all'apprendimento per il Sistema Informativo delle Sezioni Giurisdizionali e delle Procure della Corte dei conti" (parti: SOGEI S.p.A. per Corte e Engineering Ingegneria Informatica S.p.A., in qualità di mandataria del R.T.I.), prevede tra l'altro:

- un assessment (fotografia dello stato attuale) tecnico-organizzativo da concludere entro il 2015,
- lo sviluppo "modulare" del nuovo sistema negli anni 2016/2017,
- il collaudo,



- la diffusione e la formazione utente tra la fine del 2017 ed il 2018.

Si richiama, inoltre, la convenzione, in atto, tra SOGEL-MEF-CDC: in forza di tale convenzione le attività informatiche in materia di realizzazione e gestione delle procedure automatizzate in Corte dei conti, relative anche al processo contabile, alla fase istruttoria e ai conti giudiziali, sono state da lungo tempo operate con il supporto della Consip prima e di Sogei poi.

La vigente Convenzione IT, che ha iniziato la sua vigenza il 1 luglio 2013, è stata stipulata con SOGEL e MEF (Dipartimento Affari Generali) ed è stata firmata per Corte dei conti dal Segretario Generale il 3 settembre 2013.

L'informatizzazione dei sistemi giudiziari, peraltro, costituisce, un generalizzato obiettivo di modernizzazione ed efficientamento, per il quale già la Corte dei conti eccelle. La norma pertanto si limita a codificare l'esigenza di utilizzo di sistemi digitali, senza ovviamente entrare nel merito dei costi strutturali, già finanziati e già forniti di adeguata copertura contrattuale, come sopra richiamato.

Già attualmente, infatti, le Sezioni giurisdizionali e le Procure della Corte dei conti si avvalgono della posta elettronica certificata anche per l'invio e per la ricezione di atti processuali, pre-processuali o istruttori, purché sottoscritti o dichiarati conformi all'originale con firma digitale o con firma elettronica qualificata, nonché in generale per la trasmissione di documenti (anche non firmati) e per ogni altra comunicazione che richieda una ricevuta.

L'introduzione poi di disposizioni volte a garantire un processo "giusto" ha egualmente ripercussioni positive per l'erario e consente di concentrarsi sui casi in cui l'accertamento della realtà storica è avvenuto anche con il contributo delle indagini difensive, in un sistema ricostruito in chiave di parità delle parti, evitando defatiganti istruttorie che non sfocino in processi ben "costruiti" nella fase preparatoria al dibattimento.

L'art. 56 detta una specifica disciplina in materia di deleghe istruttorie da parte del PM contabile. Non costituisce una novità la previsione sull'avvalimento di un "funzionario della pubblica amministrazione", e ciò quindi non comporta nuovi oneri.

L'affiancamento all'attività di ricerca delle cause di danno erariale, in quanto rispondente a finalità di recupero di danaro pubblico e di tutela dell'erario, costituisce innegabilmente una priorità, che fa del contrasto all'evasione e della lotta all'illegalità uno specifico compito istituzionale.



Per quanto concerne infine la disposizione di cui all'art. 138 (anagrafe degli agenti contabili), essa non comporta maggiori oneri trattandosi della realizzazione di un semplice database che garantisce certezza di individuazione delle figure dell'agente contabile, garantendo da incertezze interpretative e con questo garantendo altresì i corretti adempimenti pure correlati ad esigenze di tutela della finanza pubblica; l'applicazione rientrerà tra gli obiettivi già previsti all'interno dello sviluppo del processo contabile informatico. Quindi l'applicazione, nella fase attuativa, non comporta ulteriori oneri.

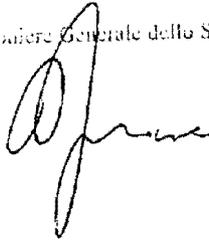
La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 5, della legge 21 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito:

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

 **1 LUG. 2016**





ANALISI TECNICO-NORMATIVA

(Dir. P.C.M. 10 settembre 2008)

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Titolo del provvedimento: decreto legislativo recante Codice di giustizia contabile adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) **Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo**

L'intervento normativo, che riveste i requisiti di cui all'articolo 76 della Costituzione, contiene l'attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n.124, concernente il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale di tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

Il Parlamento, nella definizione dei principi e criteri direttivi attinenti a tale intervento di semplificazione normativa, ha previsto l'adeguamento, anche tramite disposizioni innovative, delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile. In particolare sono stati richiamati nella delegazione i principi della concentrazione e dell'effettività della tutela, nel rispetto di quello della ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche. Sono stati altresì indicati specifici principi e criteri in merito alle azioni del pubblico ministero, nonché alle funzioni e alle attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni.

Ulteriori principi e criteri attengono alla prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero, in ordine alla quale la delega ha previsto l'interruzione del termine quinquennale per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo; l'elevazione del limite di somma per il rito monitorio previsto dall'articolo 55 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità; l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa, prevedendosi nella circostanza la condanna per somme inferiori rispetto all'originaria domanda. Il legislatore delegante ha inoltre previsto che fosse riordinata la fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre.

Gli obiettivi riferiti alla codificazione in esame muovono dai principi sanciti dall'art. 103, secondo comma della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica e le altre materie specificate dalla legge e dai principi del

“giusto processo” di cui all’art. 111 della Costituzione. In tal modo si è inteso introdurre nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i necessari adeguamenti di ordine formale e sostanziale per adeguare le norme vigenti alle esigenze di certezza, alla tutela della difesa e alle altre garanzie processuali proprie dell’ordinamento costituzionale italiano.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti non presentano un quadro normativo organico in quanto risalgono in parte a norme preunitarie (si richiama, ad esempio, il “giudizio speciale” nei confronti “*degli ufficiali e inverificatori delle casse e dei magazzini*”, previsto dal R.D. 3 novembre 1853, n. 302) dalle quali sono derivate le norme del Regno d’Italia (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934) che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo quadro normativo è stato rimodulato negli anni successivi da interventi normativi frammentari, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

I diversi giudizi davanti alla Corte, per ciò che concerne il relativo regime processuale, trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n. 1038 del 1933, l’art. 26 del quale prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, “*in quanto applicabili*”. Ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processuali di origine civilistica, con la tecnica normativa dei rinvii dinamici “*in quanto applicabili*”, e la fase istruttoria e preprocessuale si è poggiata su norme risalenti, di carattere disorganico, affidate all’attività interpretativa. Il processo civile, caratterizzato per essere processo tra parti private retto dal principio dispositivo, non si è rivelato idoneo alle esigenze istruttorie dei giudizi di responsabilità affidata alle procure regionali della Corte dei conti, che svolgono le funzioni di pubblico ministero, e che esercitano pregnanti poteri istruttori. In questo contesto sono apparse talvolta sacrificate, proprio nella fase istruttoria e preprocessuale le garanzie della difesa.

Appaiono dunque evidenti le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire ad una codificazione, strumento essenziale per assicurare non solo completezza, sistematicità e chiarezza del *corpus* normativo di riferimento, ma anche il soddisfacimento delle esigenze di tutela dell’erario senza sacrificare le fondamentali esigenze della difesa.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L’intervento normativo in esame abroga, la seguente normativa:

- a) il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038;
- b) gli articoli da 67 a 97 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;
- c) l’articolo 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- d) gli articoli 5 e 6, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge 14 gennaio 1994, n. 19;
- e) l’articolo 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- f) gli articoli 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 260;
- g) l’art. 17, comma 30-ter, primo periodo, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo, che riveste i requisiti previsti dall'articolo 76 della Costituzione, non presenta elementi di incompatibilità con i principi costituzionali e mira, nel suo complesso, ad attuare nel processo contabile i principi del "giusto processo" sanciti dall'art. 111 della Costituzione.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

La materia del processo contabile della Corte dei conti rientra nella più ampia materia della disciplina della giurisdizione e delle norme processuali, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione. L'intervento normativo pertanto, attenendo a sfere di competenza statale che mirano a garantire una disciplina legislativa omogenea e uniforme su tutto il territorio nazionale, non invade le funzioni e competenze attribuite alle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali. Si precisa che restano disciplinate dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela delle minoranze linguistiche, la sezione giurisdizionale regionale per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige con sede in Trento e la sezione giurisdizionale regionale per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige con sede in Bolzano restano disciplinate.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Non emergono profili di incompatibilità con i principi descritti in titolo.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo appronta un unico testo normativo che reca le disposizioni legislative in materia di processo contabile ponendo in essere un ampio riordino e una ridefinizione aggiornata ed implementata di norme stratificate nel tempo, con l'obiettivo di aumentare la chiarezza espositiva e l'immediata individuazione delle norme applicabili.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non sono presenti in Parlamento progetti di legge di ampia portata vertenti su questioni oggetto del decreto legislativo in esame.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non si ha notizia di giudizi di costituzionalità pendenti nella materia regolamentata. La Carta Costituzionale, agli articoli 100 e 103, definisce la Corte dei conti quale organo ausiliario del Governo che contribuisce ad assicurare il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione e le affida, altresì, la tutela giurisdizionale in materia di contabilità pubblica, configurandola, in tal modo, anche come un organo di giurisdizione (sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1967). La Corte costituzionale si è pronunciata in materia di giurisdizione della Corte dei conti nelle sentenze 17/1965, 55/1966, 1/1967, 135/1975, 102/1977, 129/1981, 641/1987, 307/1998, 773/1988, 24/1993 e 385/1996 e sui giudizi di responsabilità nelle sentenze 371/1998, 183/2007 e 355 del 2010.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) **Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario**

L'intervento normativo in oggetto risulta compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea, cui non sono attribuite competenze in materia di giurisdizione e norme processuali, di competenza di ciascun Stato membro.

11) **Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo progetto.**

Non sussistono procedure d'infrazione su questioni specificamente oggetto del presente decreto legislativo.

12) **Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali**

Le disposizioni non presentano profili di incompatibilità con obblighi internazionali.

13) **Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Allo stato attuale non si ha notizia di giudizi pendenti rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa.

14) **Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa

15) **Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea**

Non vi sono linee prevalenti rilevanti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Paesi dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) **Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

L'intervento normativo non introduce nell'ordinamento nuove definizioni normative.

2) **Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi.

3) **Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti**

L'intervento normativo utilizza la normativa diretta.

4) **Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

L'intervento normativo reca l'indicazione delle norme che sono o restano abrogate.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Il provvedimento normativo non contiene norme aventi la suddetta natura.

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non vi sono deleghe aperte riguardanti l'oggetto della presente iniziativa normativa.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

L'intervento normativo in esame non comporta l'adozione di successivi atti attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Per la predisposizione dell'atto normativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni competenti.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

Titolo: decreto legislativo recante Codice di giustizia contabile adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124

Referente: PCM

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) LA RAPPRESENTAZIONE DEL PROBLEMA DA RISOLVERE E DELLE CRITICITÀ CONSTATATE, ANCHE CON RIFERIMENTO AL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO, NONCHÉ DELLE ESIGENZE SOCIALI ED ECONOMICHE CONSIDERATE;

La Corte dei conti¹

La Corte dei conti², secondo la vigente Costituzione, è il massimo organo di controllo dell'Amministrazione dello Stato (controllo preventivo di legittimità e controllo di legittimità e di regolarità della gestione finanziaria di tutte le pubbliche amministrazioni) e suprema magistratura amministrativa in materia di contabilità pubblica (funzione giurisdizionale) con competenza a giudicare sulla "responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge "(quali pensioni pubbliche).

Essa opera in posizione di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato e, in quanto organo a rilevanza costituzionale, non è sopprimibile, né modificabile nella struttura, nelle funzioni e nelle prerogative se non con legge costituzionale.

La Corte dei conti è definita dalla Costituzione "organo ausiliario" nel senso che coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico, esecutive e di amministrazione attiva.

Secondo la Costituzione le **competenze rientranti nella funzione di controllo** comprendono nell'ordine: a) il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, consistente nella verifica della conformità degli atti amministrativi alle norme di diritto; b) il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; c) il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Sul risultato del riscontro eseguito la Corte riferisce direttamente alle Camere. Nel 1994, contestualmente al decentramento regionale delle funzioni giurisdizionali, è stata varata una nuova disciplina legislativa dell'attività di controllo della Corte, a superamento di quella esistente già da

¹ L'AIR oltre che strumento di supporto al processo decisionale pubblico, dovrebbe essere anche strumento di conoscenza per cittadini e imprese e pertanto rispondere a criteri di chiarezza e semplicità espositiva e di immediata intelligibilità.

² Si suggerisce il seguente riferimento, da cui sono state tratte in larga parte le informazioni riportate nel paragrafo:
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/brochure_cdc.pdf

epoca prerепublicana e perciò divenuta inadeguata alla mutata realtà amministrativa e poco coerente con la stessa previsione costituzionale (L.14 gennaio 1994, n.20). Le linee portanti del nuovo sistema di controllo sono costituite: 1) dalla riduzione del controllo preventivo di legittimità ad una gamma tipologicamente ristretta di atti così da liberare le energie del controllo dall'esame degli atti di minore rilievo finanziario; 2) dalla introduzione di un controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni (quindi non limitato alla sola amministrazione statale ed agli enti sovvenzionati), controllo annualmente programmato dalla stessa Corte, controllo non sul singolo atto, ma sulla intera gestione, finalizzato da un lato a verificare la legittimità e la regolarità della gestione medesima ed il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, e dall'altro ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (per il controllo sulle amministrazioni regionali gli obiettivi sono quelli fissati dalle leggi di principio e di programma), valutando comparativamente - secondo parametri di efficacia, efficienza, economicità - costi, modi e tempi di svolgimento dell'azione amministrativa. **Trattasi di attività di controllo essenzialmente collaborativa, non censoria (cioè, non provvista di sanzione vera e propria) e rivolta a stimolare processi di autocorrezione delle stesse amministrazioni controllate, cui la Corte dei conti indirizza le proprie osservazioni per ricevere poi, a sua volta, comunicazione delle "misure consequenzialmente adottate".**

La funzione giurisdizionale è esercitata con il giudizio sulla "responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge"

Per responsabilità patrimoniale "ci si riferisce alla responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata."

Lo scopo della responsabilità è quello di prevenire comportamenti illeciti (stante la minaccia della sanzione) e reprimerli ove si siano verificati, condannando i responsabili, sulla base delle particolari regole del giudizio di responsabilità, a risarcire di persona il danno provocato all'amministrazione.

La Corte dei conti giudica sulla responsabilità di tutti gli amministratori, dipendenti pubblici e soggetti che siano legati alla p.a. da un rapporto d'impiego o di ufficio. Non solo quindi gli impiegati pubblici, ma anche i titolari di incarichi elettivi (esempio: i Ministri) o onorari, e i c.d. funzionari di fatto, cioè quelli che svolgono funzioni pubbliche. La giurisprudenza della Corte dei conti, confortata dalla Corte di cassazione, ha ritenuto sottoposti alla propria giurisdizione anche soggetti estranei alla p.a. ma inseriti in modo stabile nel proprio apparato organizzativo (esempio: i direttori dei lavori) ovvero privati percettori di finanziamenti e contributi pubblici. Anche le persone giuridiche possono essere sottoposte alla giurisdizione contabile.

La funzione giurisdizionale è estesa anche all'accertamento della responsabilità contabile e al giudizio di conto. Con l'espressione ci si riferisce alla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili, agenti della riscossione, tesorieri, ecc.) che avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe. La responsabilità contabile si basa sul mancato adempimento di un obbligo di restituzione di un bene (compreso il denaro) dell'amministrazione.

La Corte dei conti ha competenza anche sui giudizi relativi a pensioni a totale carico dello Stato e su quelle a carico degli enti previdenziali confluiti nell'INPDAP. Le controversie possono avere ad oggetto sia l'esistenza del diritto alla pensione sia la sua entità.

La funzione giurisdizionale: aspetti conoscitivi

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono a norme preunitarie (si richiama, ad esempio, il “giudizio speciale” nei confronti “degli ufficiali e inverificatori delle casse e dei magazzini”, previsto dal R.D. 3 novembre 1853, n.302) dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934) che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa si è impegnata ad introdurre nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le norme processuali di riferimento erano comunque precedenti al novellato art. 111 della Costituzione.

Le tabelle 1-4 riportano l'attività in materia di giudizi di responsabilità svolta dalle sezioni centrali d'appello e dalle sezioni regionali negli ultimi 15 anni.

L'attività delle sezioni di appello è crescente e si attesta nel 2015 a ca. 1.000 giudizi dando luogo a ca.584 milioni di importi di condanna (Tab.6). Tale dato è tuttavia alterato da una maxi condanna relativa alle società concessionarie del gioco per 407 milioni di euro. In effetti il dato complessivo del quinquennio 2011-2015 è di 646 milioni (Relazione 2016 procuratore generale Colella, pag.154), espressione di una media annua ben più contenuta (ca. 130 mln/anno).

L'attività delle sezioni regionali è attestata nel 2015 su ca. 2000 giudizi, dando luogo a importi di condanna per oltre 351 mln di euro (Tab.7-8). Negli ultimi anni l'attività oscilla tra i 2000 e i 2500 giudizi mentre sono crescenti gli importi di condanna.

La citata relazione del procuratore generale Colella riporta al paragrafo 8.2 una elaborazione che stima il dato dei recuperi nel quinquennio 2011-2015 pari a 213 milioni di euro, a fronte di 646 milioni di importi di condanna, il che conduce ad **una percentuale di introiti sulle condanne di ca. il 33%**. Si tratta di un dato che denuncia una evidente carenza strutturale e una elevata penalizzazione dell'erario.

La tabella 5 riporta i soggetti danneggiati la cui numerosità riflette la numerosità delle tipologie di partenza. In particolare, al primo posto troviamo gli enti locali, seguiti dalle Amministrazioni dello stato, poi dagli enti sanitari e dalle regioni.

Le tipologie di danno più diffuse sono quelle relative al patrimonio, all'erogazione di contributi, ad attività contrattuali, al personale (Tab.9).

L'attività in materia di giudizi pensionistici negli ultimi 15 anni, illustrata nelle tab 10-11, mostra una decisa diminuzione, in particolare nel numero dei giudizi di primo grado.

Le tabb.12-16 riportano il bilancio delle attività per il 2015. Da esse si deduce una leggera prevalenza delle definizioni rispetto le nuove istanze pervenute, con debole erosione dello stock. Un aumento dello stock si registra, per contro, nell'attività svolta in materia di conti giudiziali (tab.17).

La situazione del personale di magistrature è riportata nella Tab.18. L'organico è di circa 1200 unità, a fronte del quale sono vacanti circa 400 unità, pari ad un terzo.

Tabella 1 - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015



Tabella 2 Sezioni d'appello - Giudizi definiti per materia

Anno	Responsabilità	Pensioni
2004	429	1.678
2005	405	1.729
2006	515	1.148
2007	626	1478
2008	673	1468
2009	703	2137
2010	858	1997
2011	773	2198
2012	949	1.972
2013	835	2.860
2014	935	2.955
2015	1.023	2.383

Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario
(*vari anni*)

Tabella 3 Grafico X - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015

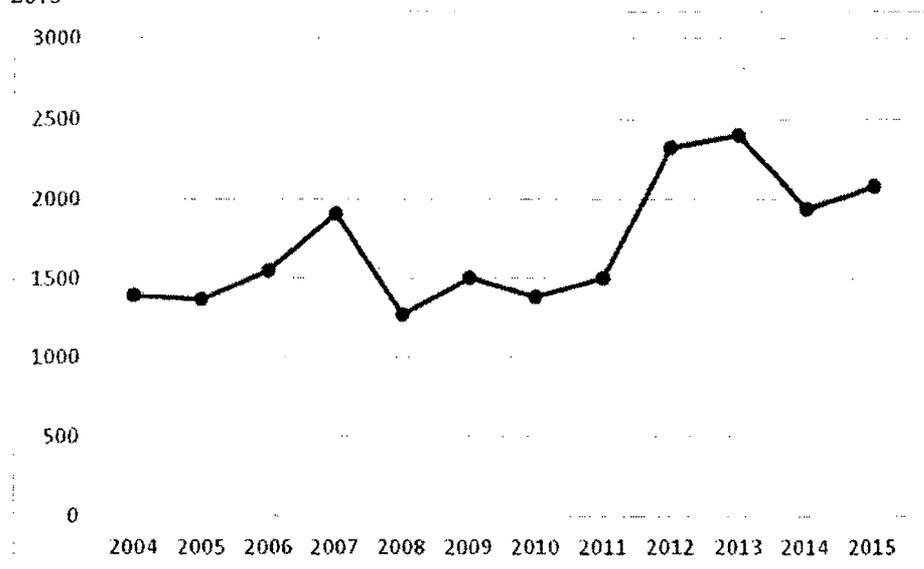
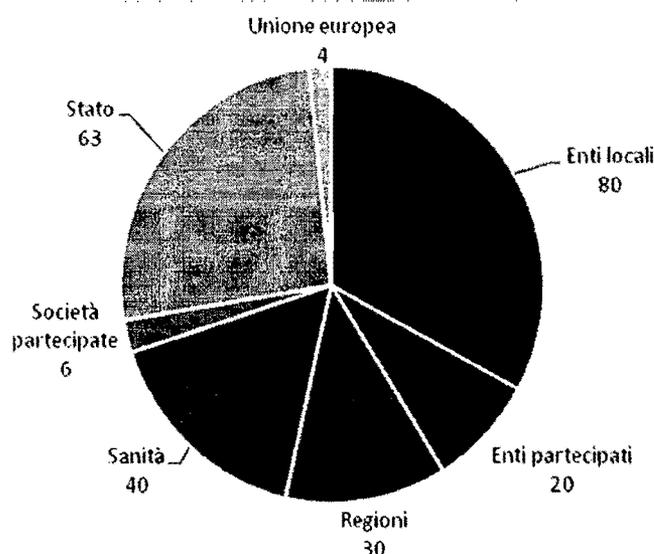


Tabella 4 Sezioni giurisdizionali regionali - Giudizi definiti per materia

Anno	Responsabilità	Pensioni	Conti giudiziali
2004	1394	33.239	
2005	1.364	31.618	
2006	1.549	30.952	19.671
2007	1905	34.999	17.132
2008	1275	29.659	24.418
2009	1503	20927	36.113
2010	1381	20032	36.253
2011	1499	17959	37627
2012	2317	14.183	42.904
2013	2395	11.300	40.922
2014	1938	7.919	51.445
2015	2078	9.528	54.202

Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

Tabella 5 Soggetti danneggiati in base alle Sentenze di appello in materia di responsabilità – Anno 2015



Nota: I dati sono stati estratti a cura del Gruppo di studi della Procura Generale sulla base delle sentenze pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte di conti dal 1/1/2015 al 15/1/2016

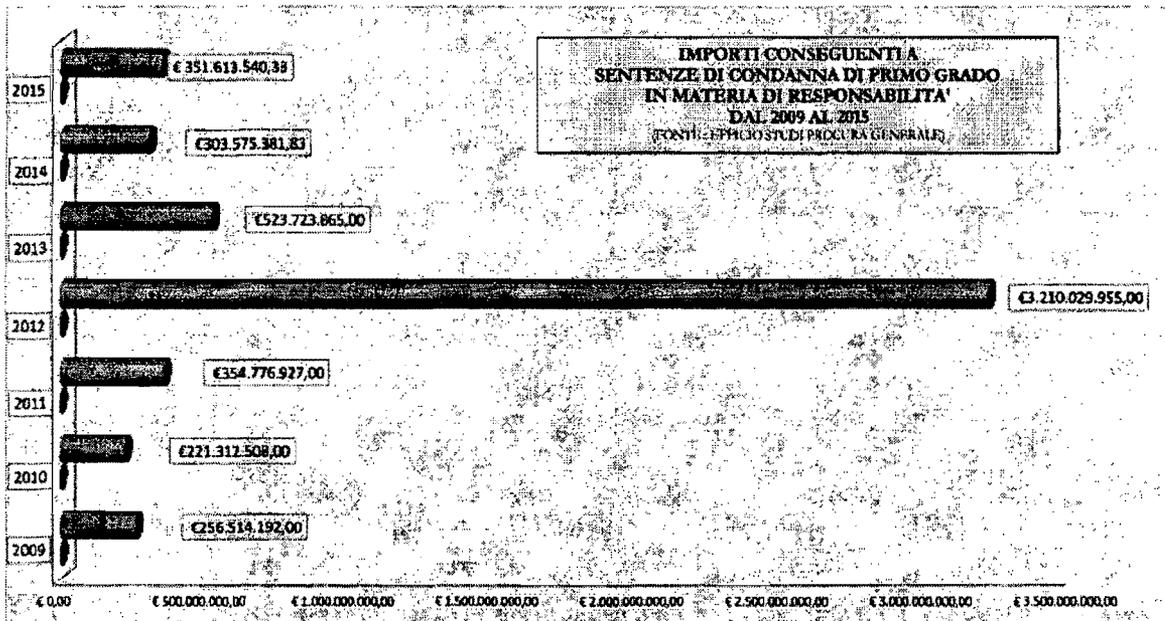
Fonte: Relazione del Procuratore generale Martino Colella in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 6- Risoluzione giudizi d'appello e importi di condanna anno 2015

RIEPILOGO ANALISI RISOLUZIONE GIUDIZI E IMPORTI DI CONDANNA																
ANNO 2015																
SEZIONI GIURISDIZIONALI D'APPELLO	ALTRO	ASSOLUZIONE	AZIONE	CESSENTA MATERIA	COMPENSA	CONDONO ERARIALE	DICHIARAZIONE	DIFETTO	IMPROCEDIBILITÀ	INAMMISSIBILITÀ	PRESCRIZIONE	RIVOCAZIONE	TOTALI PARZIALI	Totale quantum condanna	Totale quantum danno immagine	Totale spese giustizia
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	7	27	0	1	89	5	0	0	0	1	0	4	134	€ 114.214.193,53	€ 185.294,14	€ 295.746,60
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	6	13	2	2	48	23	0	1	0	6	2	1	104	€ 12.153.287,13	€ 38.000,00	€ 52.066,73
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	4	30	6	2	75	11	0	2	1	3	3	5	138	€ 449.151.239,17	€ 257.606,63	€ 47.684,32
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	4	3	0	1	31	1	1	1	1	5	1	1	50	€ 8.645.094,47	€ 256.011,59	€ 57.106,72
TOTALE	21	73	2	6	243	40	1	4	2	15	8	11	426	€ 584.163.814,30	€ 736.912,36	€ 452.604,37
TOTALE GENERALE														€ 585.353.331,03		

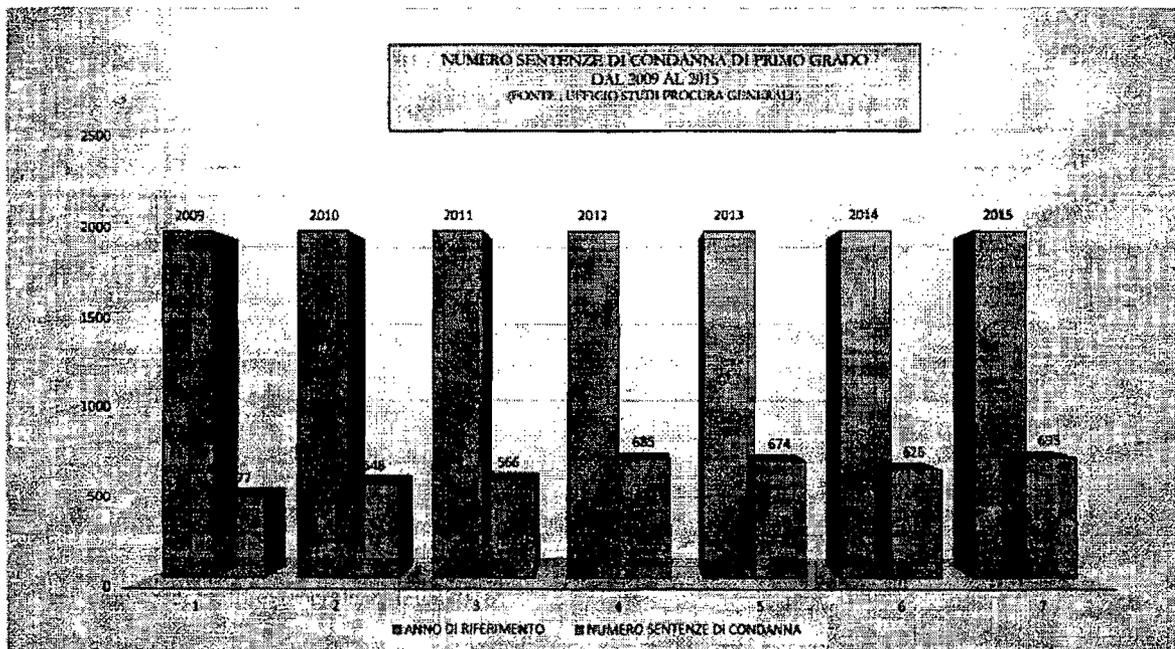
Fonte: Relazione del Procuratore generale Martino Colella in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 7- Importi conseguenti a sentenze di primo grado in materia di responsabilità



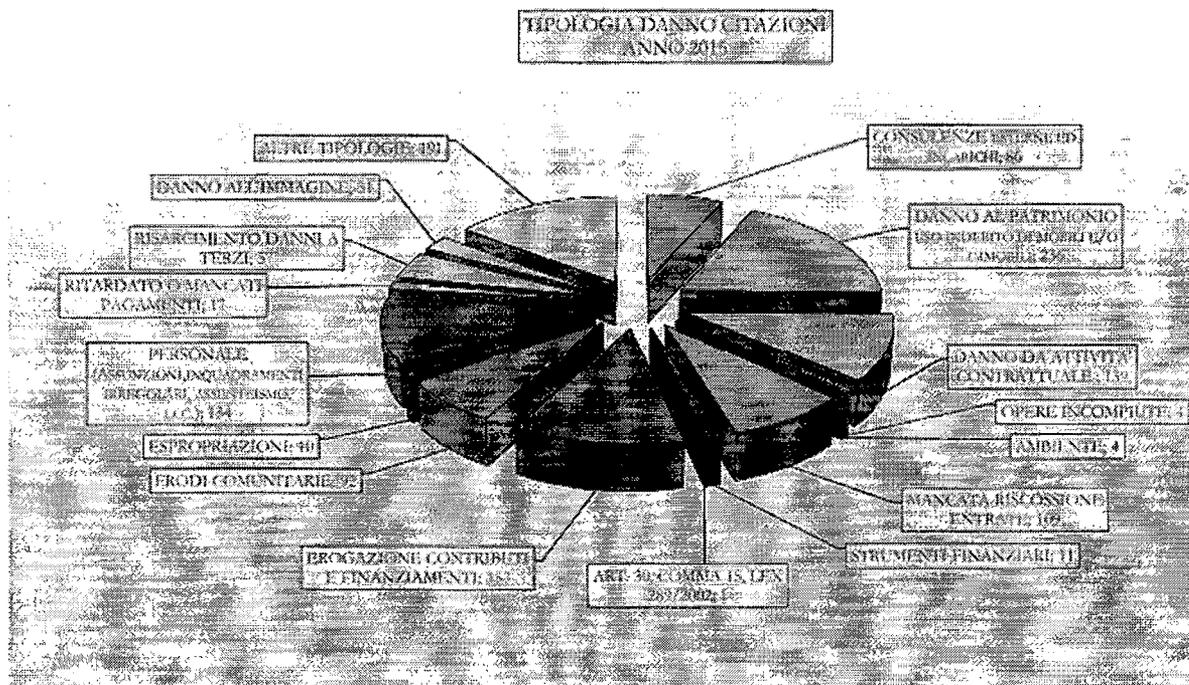
Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

Tabella 8- Numero sentenze di condanna di primo grado



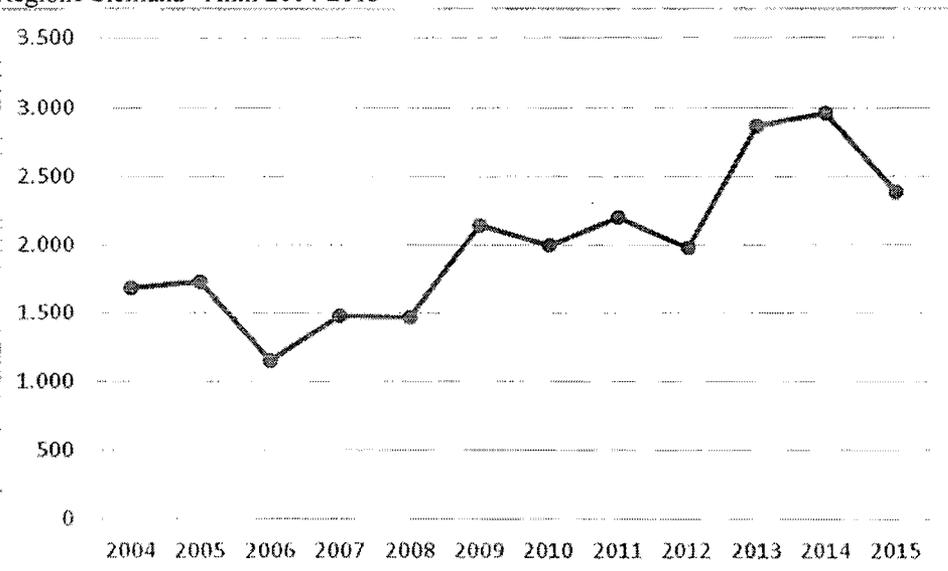
Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

Tabella 9- Tipologia anno 2015 danno delle citazioni



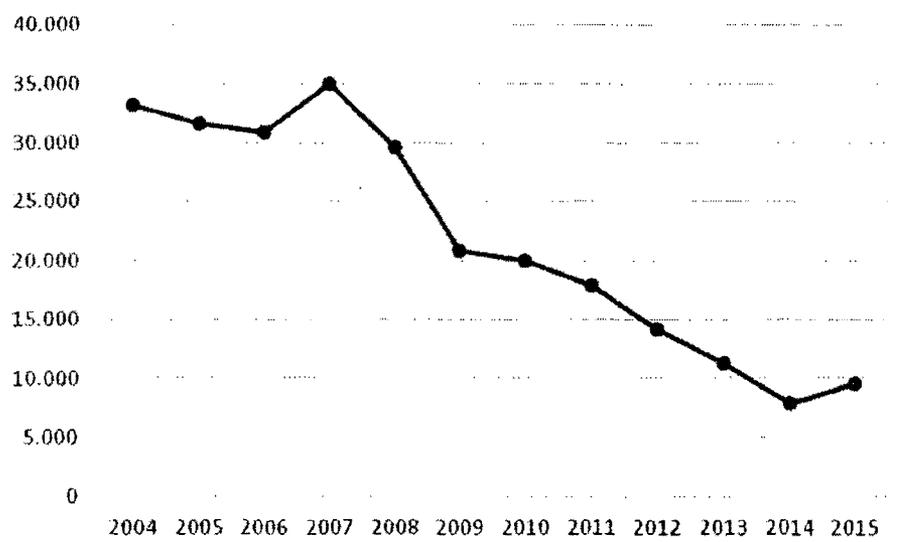
Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

Tabella 10 - Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015



Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

Tabella 11- Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015



Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

Tabella 12- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Tipologia	Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
Istanza del Procuratore generale	473	148	107	514
Istanza di parte	2.368	845	920	2.293
Totale	2.841	993	1.027	2.811

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 13- Istanze di definizione ex art. 1 commi 231, 232, 233, legge 266/2005 presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Pendenti	Istanze presentate	Istanze accolte	Istanze rigettate o inammissibili
48	155	94	75

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 14- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
519	913	2.383	3.679

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 15- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
2.453	2.129	2.078	2.504

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 16- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
12.915	2.960	9.528	6.347

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 17- Attività svolta in materia di conti giudiziari

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
380.473	67.396	54.202	393.667

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

Tabella 18- Situazione del personale di magistratura al 2015

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2015

		Organico	Presenti	Vacanti	% Posti vacanti
Controllo	Periferia	142	103	39	-27
	Centro	115	68	47	-41
Giurisdizione	Periferia	171	99	72	-42
	Centro	29	23	6	-21
PROCURA GENERALE		20	14	6	-30
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	98	31	-24
Totale	Periferia	442	300	142	-32
	Centro	164	105	59	-36
Totale Generale		606	405	201	-33

* Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL) ed un posto attualmente disponibile

Le principali criticità

Le principali criticità della situazione attuale possono essere sintetizzate come segue:

- perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile determinato da norme pre-repubblicane;
- quadro normativo segnato da giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di cassazione e da soluzioni interpretative della stessa Corte dei conti;
- mancanza di coordinamento formale e sostanziale delle norme, disposizioni e prassi vigenti;
- il cosiddetto “rinvio dinamico” alla norme del processo civile “in quanto applicabili” ha prodotto margini di incertezza e applicazioni interpretative;
- se da un lato tali rinvii al processo civile hanno consentito adeguamenti della fase processuale, hanno tuttavia cristallizzato e reso in parte incoerente la fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa, che non poteva trovare riscontro nel codice di procedura civile;
- permane una sostanziale differenza con il processo civile, retto dal principio dispositivo, per il quale il giudice è terzo fra le parti convenute e giudica sulle prove da queste portate, mentre l’istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti, che svolgono le funzioni di pubblico ministero e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo e tipici del “processo inquisitorio”, quali, ad es. la chiamata in giudizio in corso di procedimento;
- ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processuali civilistiche, “in quanto applicabili”, come già detto, mentre quella istruttoria e pre-processuale si è poggiata su norme pre-repubblicane, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, cristallizzate, nelle prassi operative;
- genericità e indeterminatezza di alcune disposizioni relativa all’attività del pubblico ministero;
- asimmetrie evidenti tra possibilità e strumenti a disposizione del P.M. e dell’indagato nella fase preprocessuale;
- termini di prescrizione di fatto non definibili;
- mancanza di trasparenza e di tempestività nella procedura di archiviazione;
- conseguenti difficoltà a dare attuazione al principio costituzionale del “giusto processo” (art. 111 Costituzione);
- la cointestazione alla Corte dei conti di funzioni di controllo e della giurisdizione determina in talune circostanze asimmetrie informative nei confronti degli indagati ovvero comportamenti contraddittori delle Procure in contrasto con le risultanze di pregressi controlli collaborativi;
- livello insoddisfacente delle segnalazioni di danno da parte del dipendente pubblico, anche a fronte dell’obbligo di denuncia, in assenza di un adeguato sistema di tutela (istituto del “whistleblowing”);
- esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale esogena all’attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie, che procedono con procedure macchinose, diverse, tale da rendere lo strumento privo dell’efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale;

- livelli di recupero dei crediti molto contenuto sull'ammontare delle condanne (un terzo ca.);
- mancanza di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno erariale, anche in funzione deflattiva e di maggiore certezza di introiti per l'erario;
- assenza di un effettivo sistema di garanzie sul recupero dei crediti;
- incertezza anche sull'ammontare effettivo dei crediti recuperati.

La legge delega

L'art. 20 della legge 7 agosto 2015 n.124 ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante **il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti**, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

I principi e i criteri direttivi dettati dalla legge delega cui dovrà attenersi la normativa delegata sono, in sintesi, i seguenti:

- adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza costituzionale e della Corte di cassazione; l'adeguamento va coordinato con le norme del codice processuale civile, da considerare espressione di principi generali;
- disciplinare i giudizi tenendo conto degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi da tutelare, in base al principio di concentrazione ed effettività della tutela e nel rispetto del principio costituzionale di ragionevole durata del processo;
- ispirare le disposizioni processuali sulle azioni del pubblico ministero (PM) e sulle funzioni e attività del giudice e delle parti convenute a principi di semplificazione, razionalizzazione, trasparenza e riparto delle competenze;
- prevedere, per una sola volta e per un massimo di 2 anni, l'interruzione - con atto di costituzione in mora - del termine di prescrizione di 5 anni, ferma restando la sospensione del termine di prescrizione per la durata del processo: detto criterio introduce termini certi per la prescrizione;
- elevare il limite attuale (di 5.000 euro) per il "rito monitorio" previsto dall'art. 55 del TU del 1934 per gli atti dannosi di lieve entità patrimoniale; il limite va periodicamente aggiornato sulla base delle rilevazioni Istat;
- prevedere, nei giudizi di responsabilità amministrativa, l'introduzione di un rito abbreviato con riduzione dell'addebito, che permetta all'Erario, definendo il giudizio di primo grado, di incamerare rapidamente e in modo certo una somma di denaro, a titolo di risarcimento non superiore al 50% del danno economico imputato; l'accesso al rito abbreviato è condizionato dal parere favorevole del PM ed è precluso in caso di dolo del responsabile del danno; l'introduzione del rito abbreviato ha anche funzioni deflative delle procedure (si riducono notevolmente i tempi sia delle procedure sia delle successive fasi di recupero dell'addebito);
- riordino della fase istruttoria secondo principi di equilibrio e trasparenza, in particolare: specificità e concretezza della notizia di danno erariale; pieno accesso agli atti dopo l'emissione dell'invito a dedurre; obbligatorietà dell'audizione personale del presunto responsabile; specificazione delle modalità di esercizio dei poteri del PM; formalizzazione dell'archiviazione; preclusione di chiamata in causa su ordine del giudice, in assenza di nuovi elementi, di un soggetto destinatario di archiviazione;³

³ Si tratta di vere innovazioni in quanto non esiste alcuna disposizione che preveda espressamente il diritto di accesso agli atti processuali mentre l'audizione del presunto responsabile del danno erariale è attualmente facoltativa, così come la comunicazione di archiviazione.

- unificazione delle norme sull'obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante; si tratta di norme che hanno anche funzioni esplicite di prevenzione;
- riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le disposizioni e i principi del codice di rito civile in relazione a specifici aspetti, che vengono dettagliatamente indicati;
- riordino e ridefinizione delle disposizioni sull'esecuzione di sentenze di condanna definitive al risarcimento del danno (riassetto delle misure cautelari a garanzia del credito erariale, con particolare attenzione al ruolo del P.M. contabile nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna, inclusione del credito erariale tra i crediti privilegiati);
- disciplinare chiaramente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti dalla Corte in sede di controllo ed elementi probatori producibili in giudizio;
- prevedere che i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità.

A tali principi si aggiungono quelli di ordine generale indicati dalla legge di semplificazione quali la definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia; il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

La legge delega ha, infine, stabilito che dalle nuove disposizioni processuali non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza.

Le ragioni dell'intervento di codificazione.

Le ragioni della codificazione muovono dal richiamo all'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti, le materie di contabilità pubblica e le altre materie specificate dalla legge.

Come si è già avuto modo di riferire, le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono a norme preunitarie dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa ha introdotto nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le norme processuali di riferimento erano comunque precedenti al novellato art. 111 della Costituzione.

I diversi giudizi davanti alla Corte, per ciò che concerne il relativo regime processuale, trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n. 1038 del 1933, l'art. 26 del quale prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, “in quanto applicabili”.

E' naturale considerare che l'applicabilità o meno di istituti processuali civili implicasse di per sé margini di incertezza, incompatibili con le necessarie esigenze di certezza che devono informare un ordinato assetto processuale.

A parte ciò, se per un verso il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito gli adeguamenti recati dalle riforme che hanno riguardato nel tempo tale comparto, per altro verso lo stesso rinvio a regole processuali civili ha, per così dire, cristallizzato in prassi operative la fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa. Infatti tale fase non poteva trovare alcun riscontro nel codice di procedura civile.

La ragione di ciò sta nel fatto che il processo civile è un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, mentre l'istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti, che svolgono le funzioni di pubblico ministero, e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo.

Ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processuali civilistiche, "in quanto applicabili", come già detto, mentre quella istruttoria e preprocessuale si è poggiata su norme risalenti, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, cristallizzate, nelle prassi operative.

In questo contesto sono apparse talvolta sacrificate, proprio nella fase istruttoria e preprocessuale che viceversa dovrebbe caratterizzarsi per una più accentuata attenzione alle stesse, le garanzie della difesa.

Appaiono dunque evidenti le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire ad una codificazione che avesse l'obiettivo di dettare una disciplina attualizzata e moderna per la tutela delle ragioni dell'Erario senza tuttavia perdere di vista le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile.

Il Legislatore delegante ha inteso valorizzare lo strumento codicistico. Una codificazione richiede tuttavia un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, ricostruzione, confronto con i soggetti pubblici a vario titolo interessati, al fine di apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiede una verifica di impatto della regolazione postuma, "sul campo", in particolare in ragione della innovatività degli istituti introdotti.

In questa logica si è mosso il legislatore delegato, pur nella ristrettezza dei tempi in ragione della complessità della materia; consapevole della possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall'entrata in vigore del codice: termine congruo per testare l'efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza di regole di quello processuale.

B) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo

Obiettivo generale

La finalità generale dell'intervento, nel rispetto dei principi di delega, è quella di realizzare un processo equilibrato, in grado di rafforzare le esigenze di tutela effettiva dell'Erario (in considerazione del prevalente carattere risarcitorio del giudizio di responsabilità amministrativa) e i conseguenti effetti di deterrenza conseguenti l'esecuzione della sanzione, contemperandole con il rispetto dei principi del giusto processo e delle garanzie difensive, in ogni momento del procedimento.

Obiettivi specifici

In vista del raggiungimento di tale finalità generale, l'intervento persegue, in particolare, i seguenti obiettivi specifici (di breve-medio-termine):

I) sistematizzare, semplificare in modo sostanziale e dare certezza al quadro normativo, raccogliendo in un unico testo tutte le disposizioni processuali della giurisdizione contabile e mettendo a fattore comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina;

II) rafforzare le garanzie della difesa, assicurando una partecipazione piena e consapevole dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e preprocessuale, e introdurre nel giudizio di responsabilità i principi del c.d. "giusto processo", anche rimuovendo gli elementi del cosiddetto "processo inquisitorio", a tutela sia della terzietà del giudice che della certezza delle posizioni dei presunti responsabili;

III) stabilire termini certi per la prescrizione e trasparenza e tempestività nella procedura di archiviazione;

IV) assicurare la necessaria coerenza tra pareri resi in sede di controllo e in via consultiva e azioni in sede giurisdizionale;

V) incentivare le segnalazioni di illecito amministrativo dannoso assicurando adeguata tutela al dipendente pubblico segnalante;

VI) aumentare l'effettività della giurisdizione di responsabilità e dei diritti dell'erario all'incameramento risarcitorio, mediante un rafforzamento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna emessi, anche mediante rito abbreviato con riduzione dell'importo risarcitorio (sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno), e attività potenziate di vigilanza e monitoraggio del P.M. sull'esecuzione da parte delle Amministrazioni danneggiate.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Gli obiettivi di sistematizzazione del quadro normativo e di rafforzamento delle garanzie di difesa si prestano a verifiche di tipo prevalentemente qualitativo e potranno essere monitorati mediante valutazioni da parte di operatori del settore da realizzare nell'ambito della VIR (cfr. sez. 7.E).

Tuttavia, una *proxy* dell'efficacia dell'intervento rispetto al secondo obiettivo (rafforzamento garanzie di difesa) è rappresentato dal numero di archiviazioni disposte dalle procure regionali, quale misura indiretta del grado di partecipazione dei presunti responsabili nella fase antecedente la notifica dell'atto di citazione. Altra *proxy* è rappresentata dai casi archiviati per difetto dei necessari requisiti di specificità e concretezza, nonché dalle indagini suppletive svolte su solo input delle parti già coinvolte dopo l'invio dell'invito a dedurre.

Quanto al terzo obiettivo, gli indicatori da rilevare sono quelli relativi alle proroghe concesse e alle prescrizioni intervenute nonché indicatori atti a rilevare i tempi di archiviazione in relazione alla conclusione delle relative procedure e delle conseguenti comunicazioni.

Quanto al quarto obiettivo, l'indicatore da rilevare è quello relative alle procedure archiviate per la fattispecie evocata nell'obiettivo.

Per il quinto obiettivo l'indicatore è il numero di denunce/segnalazioni da parte di dipendenti pubblici.

L'obiettivo dell'aumento dell'effettività della giurisdizione di responsabilità potrà essere verificato sulla base del rapporto tra somme recuperate e ammontare delle condanne per danno erariale e del numero e dell'importo recuperato dalle procedure agevolate.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo

I soggetti pubblici destinatari dell'intervento sono rappresentati dagli uffici giudicanti e requirenti della Corte dei conti (a livello centrale e regionale), dalle amministrazioni pubbliche coinvolte nei procedimenti di tipo contabile, dai soggetti presunti responsabili e dai relativi difensori.

SEZIONE 2 – LE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

La legge delega ha previsto l'istituzione di una commissione per la stesura dell'articolato presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal capo del medesimo Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, magistrati ordinari, rappresentanti dell'Avvocatura generale dello Stato, dirigenti dello Stato e degli enti locali, esponenti del mondo accademico e forense.

La commissione, sin dall'inizio dei lavori ha ritenuto di strutturarsi in sottocommissioni, con adesione volontaria dei vari membri in ragione delle specificità professionali ed attitudini di ciascuno.

I lavori si sono conclusi con la condivisione della bozza di articolato da sottoporre all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri.

SEZIONE 3 - VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("Opzione zero")

L'opzione zero non è percorribile in quanto l'intervento normativo è reso necessario dalla attuazione della delega di cui all'articolo 20, Legge 7 agosto 2015, n 124.

In ogni caso, dal punto di vista sostanziale, l'opzione zero comporterebbe il permanere delle criticità sopra evidenziate (cfr. Sezione 1, lett. A), non consentendo il conseguimento degli obiettivi indicati al punto c) della Sezione 1.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

Ferma restando la sistematizzazione operata mediante la raccolta in un unico testo di tutte le disposizioni sinora sparse in varie e risalenti fonti, è stata realizzata una semplificazione sostanziale mettendo a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina.

Di seguito si illustrano, in sintesi, le principali novità introdotte⁴ – ad esclusione delle disposizioni di mera attuazione dei criteri di delega – dando conto delle più rilevanti opzioni alternative esaminate dalla Commissione nel corso dell'istruttoria, laddove individuate.

1) Principi generali

- Venir meno dei caratteri inquisitori del processo, che erano espressi, in particolare, dall'esercizio del c.d. potere sindacatorio in forza del quale, ad esempio, l'integrazione del contraddittorio poteva avvenire prescindendo dai necessari passaggi preliminari difensivi e in deroga alla titolarità del diritto d'azione in capo al Procuratore contabile.

Al riguardo, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- nessuna disciplina, essendo scontato che il diritto di difesa non può essere leso da chiamate iussu iudicis che trasformano l'atto di citazione da parte del Pubblico ministero contabile nella mera vocatio in jus, alla stregua di un testimone. Tale opzione è stata scartata per dare certezza al principio, talvolta impropriamente disatteso;
- lettura della delega in senso solo letterale, applicando la preclusione alla chiamata iussu iudicis ai soli casi di soggetto destinatario di formale archiviazione, con ciò generando palese disparità di trattamento tra chi, almeno prima facie, è stato ritenuto potenzialmente responsabile, sì da essere destinatario di invito a dedurre (atto pregiudiziale necessario perché si addivenga ad archiviazione) e chi a seguito di specifiche indagini è stato giudicato talmente estraneo alla fattispecie dannosa da non essere destinatario nemmeno di suddetto invito a dedurre.
- Previsione, per ogni atto del giudice e del pubblico ministero, dell'obbligo di motivazione a pena di nullità.

2) Denuncia di danno e attività istruttoria del pubblico ministero

- Svolgimento, da parte del P.M., di accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno, oltre a quelli utili al fine di acquisire elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale. L'attività istruttoria del P.M. contabile successiva all'invito a dedurre deve trovare fondamento nelle argomentazioni difensive acquisite in sede di controdeduzioni o di audizione personale dell'invitato. In sostanza, è preclusa un'attività istruttoria di iniziativa post invito a dedurre, affinché quest'ultimo costituisca un momento di ineludibile garanzia informativa per il presunto responsabile, diversamente esposto a supplementi istruttori ad libitum (principio che trova il proprio corollario nella corrispondenza tra atto di citazione e invito a dedurre, che egualmente garantisce la messa a

⁴ Per una descrizione puntuale si rinvia alla Relazione illustrativa.

disposizione del quadro probatorio nella fase preistruttoria e allo scopo di potersi agevolmente difendere).

Al riguardo, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- inserimento di specifiche tutele in ordine all'assistenza "tecnica" (non necessariamente legale) agli atti istruttori per il soggetto che, a volte per mera casualità, ne viene coinvolto. Tale opzione è stata scartata in quanto avrebbe imposto a tali soggetti – che non sono in alcun modo "parti" in senso processuale o soggetti necessitanti di difesa – oneri difensivi aggiuntivi, peraltro connotando loro in anticipo e del tutto indebitamente di un'aura di inesistente responsabilità al momento dell'effettuazione dell'atto.
- Previsione, nell'ambito delle audizioni personali di persona informata, che la persona, se lo ritiene, possa farsi assistere da difensore di fiducia. Il soggetto sottoposto ad audizione, pur avendo l'obbligo di presentarsi e di rispondere alle domande, non ha l'obbligo a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità. In tale ultimo caso, deve essere avvertito, a pena di nullità, che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione, che è rinviata a nuova data.
- Introduzione di una disciplina a tutela della riservatezza della fase istruttoria.
- Introduzione di criteri di territorialità in merito alle attività delegate a dirigenti e funzionari dell'amministrazione.
- Specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, elevazione del termine minimo per controdedurre (dagli attuali trenta ai previsti quarantacinque), previsione per la quale successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, "salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni".

In merito a quest'ultimo punto, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- interruzione senza eccezioni delle attività di indagine successivamente all'invito a dedurre. È stato valutato che tale opzione avrebbe compromesso le esigenze di difesa delle parti e ancor più l'interesse superiore dell'accertamento della verità.
- In merito alla questione delle **denunce anonime**, è stata preferita l'opzione zero, ovvero l'assenza di una disciplina esplicita, essendo gli anonimi riconducibili alla dicitura di "notizia di danno comunque acquisita", purché, ovviamente, sempre filtrata dalla necessaria sussistenza degli elementi di garanzia della concretezza e specificità dei contenuti. La scelta di non introdurre una disciplina esplicita degli anonimi deriva anche dalla volontà di conformare indirettamente il dettato normativo alle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)", contenute nella determina dell'ANAC n.6 del 28 aprile 2015, e all'attuale Piano Nazionale Anticorruzione⁵, che prevede nell'All.1, par. B.12.1, "*... che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati*".

3) Attività preprocessuali di parte

⁵ Piano Nazionale Anticorruzione approvato l'11 settembre 2013 dall'Autorità nazionale anticorruzione, su proposta del Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) della legge n. 190/2012.

- Previsione, al fine di consentire al presunto responsabile già nella fase processuale la più ampia difesa, del diritto del destinatario dell'invito a dedurre di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio.
- Non ammissione di ulteriori attività istruttorie, dopo l'emissione dell'invito a dedurre, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni, esclusivamente nell'interesse di esigenze istruttorie difensive.
- Previsione, in caso di diniego all'accesso o decorsi inutilmente i termini per l'adozione del provvedimento espresso, che il destinatario dell'invito a dedurre possa chiedere al pubblico ministero l'esibizione di atti e il sequestro di documenti.

4) Rapporti tra attività di controllo e giudizio di responsabilità

- Codifica normativa del punto di equilibrio raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale in merito alle connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio. In particolare, si stabilisce che i fatti dai quali possono derivare responsabilità erariali, così come appresi e conosciuti dai magistrati assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo, costituiscono l'oggetto di uno specifico "onere di segnalazione", posto in capo ai medesimi magistrati, nei confronti delle competenti Procure Regionali. I medesimi fatti, invece, non possono mai assumere il valore di prova di un danno erariale, prova che, al contrario, deve essere sempre dimostrata e scrutinata solo all'interno del medesimo giudizio.

5) Chiamata in giudizio nel giudizio di responsabilità

- Esclusione della possibilità di chiamata in giudizio del soggetto nei cui confronti sia stato emesso provvedimento di archiviazione o la cui posizione in sede istruttorie sia stata comunque valutata estranea alla causazione del fatto dannoso, salvo che emergano fatti nuovi e che tali fatti consistano in fatti sopravvenuti ovvero preesistenti, ma dolosamente occultati, e ne sussistano motivate ragioni.
- Previsione che la citazione con cui si attua la chiamata in giudizio debba essere comunque preceduta da invito a dedurre.
- Contestuale presenza a giudizio dei soggetti responsabili, a maggior ragione ove si tratti di giudizio nei riguardi di più parti (litisconsorzio). Ove tuttavia ciò non fosse avvenuto per diversa configurazione delle risultanze istruttorie da parte del Pubblico ministero, il giudice, non potendo procedere alla chiamata in giudizio, tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza.

6) Azioni a tutela del credito erariale

- Previsione della reclamabilità dei provvedimenti cautelari, con particolare riguardo ai sequestri.
- Previsione di una cauzione o fideiussione bancaria in luogo del sequestro.

7) Riti speciali

- Riforma del rito abbreviato, consentendo la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello. Graduazione progressiva della percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell'atto di citazione al primo grado di

giudizio; sino al 70%, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello.

- Elevazione del limite di somma per il rito monitorio dagli attuali € 5.000 a € 10.000

8) I giudizi di conto

- Introduzione dell'anagrafe degli agenti contabili.
- Trasmissione per via telematica dei conti giudiziali.
- Disciplina più dettagliata del c.d. giudizio per resa di conto.
- Previsione di un decreto del presidente della sezione che all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi.

9) Esecuzione delle sentenze di condanna e privilegio dei crediti erariali

- Potenziamento delle attività di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile. Il pubblico ministero, senza che ciò comporti alcuna "cogestione" delle procedure, potrà supportare l'azione amministrativa attraverso accertamenti patrimoniali od altre istruzioni impartibili a richiesta.

In merito a quest'ultimo punto, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- Attribuzione al pubblico ministero contabile della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione e non di un mero ruolo di supporto dell'azione amministrativa. Tale opzione ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale: da un lato, la competenza giurisdizionale in tema di esecuzione forzata si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile; dall'altro, appare di difficile attuazione la previsione di un'interferenza cogente nell'esercizio di attività spiccatamente amministrative – e, dunque, assistite da riserva di amministrazione – quali le opzioni tra le varie ed assentite modalità di recupero del credito erariale.
- Regolazione espressa della possibilità, a richiesta, di rateizzare il debito, presidiata da decadenza dal beneficio in caso di mancato versamento anche di una sola rata.
- In attuazione dell'esplicita e puntuale indicazione di delega, attribuzione al credito erariale di un maggior grado di preferenza, collocandolo dopo quelli elencati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA, PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta

In via preliminare, occorre sottolineare che tra i principali effetti dell'intervento vi è l'estensione dei **principi del giusto processo e della parità di trattamento delle parti ai procedimenti di tipo contabile**. Il conseguente rafforzamento dei diritti della difesa e l'attuazione del principio di garanzia che vuole l'accertamento della verità storica quale valore assoluto anche nella tutela delle ragioni dell'erario, costituiscono benefici collettivi assicurati dall'attuazione della riforma.

Il provvedimento assicura, inoltre, un maggiore equilibrio tra le esigenze di accertamento del danno erariale e le garanzie di difesa del presunto responsabile. Ad esempio, in relazione alle audizioni personali, da un lato, si prevede l'obbligo di aderire all'invito del P.M. a sottoporsi ad audizione personale, si rafforza oggettivamente l'attività accertativa e dall'altra, si prevede l'impossibilità di procedere ad audizione del presunto responsabile in assenza del difensore di fiducia e la sanzione della nullità in caso di violazione di tale ultima prescrizione, si rafforzano oggettivamente le garanzie di difesa.

Ulteriori benefici collettivi assicurati dalla riforma derivano sia dai maggiori introiti prevedibili per l'erario, conseguenza delle misure per rendere effettivo il risarcimento, sia dagli effetti di deterrenza e quindi dalla prevedibile diminuzione dei reati nel lungo periodo, conseguenti la maggiore effettività del risarcimento e il rafforzamento della tutela del denunciante.

Ciò premesso, è possibile individuare effetti specifici per le seguenti categorie di destinatari:

1) Presunti responsabili e responsabili

- **Maggiori garanzie nella fase istruttoria e preprocessuale**, grazie a un complesso di interventi quali: l'introduzione dell'obbligo di motivazione di ogni atto del giudice e del pubblico ministero (cfr. Sezione 4, punto 1); la previsione dello svolgimento, da parte del PM, di accertamenti anche su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno; l'introduzione della facoltà di assistenza difensiva nelle audizioni personali; l'esplicitazione obbligatoria degli elementi essenziali dei fatti nell'invito a dedurre (cfr. Sezione 4, punto 2); la garanzia dei diritti della difesa nell'utilizzo di notizie e dati acquisiti dalla Corte nell'ambito delle funzioni di controllo (cfr. Sezione 4, punto 4); la riduzione dei rischi di subire danni all'immagine e alla reputazione derivante dalle disposizioni in tema di riservatezza della fase istruttoria (cfr. Sezione 4, punto 2).

Sempre nell'ambito degli interventi a tutela della difesa nella fase preprocessuale, va segnalata la previsione (cfr. Sezione 4, punto 3) per cui, dopo l'invito a dedurre, il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione e può depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti; al tempo stesso, viene stabilito che, successivamente all'invito a dedurre, il PM può svolgere ulteriori accertamenti solo sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni per esigenze istruttorie difensive. Quest'ultima disposizione, da leggere in chiave rigorosamente garantista, prevede che l'impulso all'attività integrativa da parte del PM debba essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile da indicazioni dei presunti responsabili che giustificano approfondimenti ulteriori, eventualmente anche nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre.

- **Maggiori garanzie nella fase processuale**, grazie a un complesso di interventi quali:
 - o Preclusione di chiamata in giudizio su ordine del giudice. Solo in presenza di nuovi elementi e di motivate ragioni il giudice trasmette gli atti al PM per le valutazioni di competenza;
 - o Preclusione di chiamata in giudizio dei soggetti già destinatari di archiviazione e dei soggetti per i quali nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre sia già stata valutata l'estraneità al fatto dannoso, salvo che i nuovi elementi segnalati consistano in fatti sopravvenuti ovvero preesistenti, ma dolosamente occultati (cfr. Sezione 4, punto 5).
 - o Previsione in ogni caso, dell'invito a dedurre prima della citazione in giudizio (cfr. Sezione 4, punto 5).
- **Maggiore effettività del risarcimento del danno** (cfr. Sezione 4, punto 9).

2) Corte dei Conti

- Maggiore certezza delle procedure, con particolare riferimento alla fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa, mediante codificazione di aspetti in precedenza non normati e affidati a prassi operative e alla produzione giurisprudenziale della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori.
- Rafforzamento dell'attività accertativa, mediante la specificazione dei poteri del PM, la riduzione del rischio di "fughe di notizie" connesso alle disposizioni in materia di riservatezza, l'obbligo di presentazione dei soggetti sottoposti ad audizione (cfr. Sezione 4, punto 2).
- Riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti di primo grado svolti con rito abbreviato e con procedimento monitorio, con effetti deflattivi sui procedimenti di appello (cfr. Sezione 4, punto 7).
- Maggiore efficacia dell'azione in materia di giudizi di conto grazie all'individuazione di priorità nel calendarizzare l'esame dei conti depositati da agenti contabili (cfr. Sezione 4, punto 4).
- Aumento dei carichi di lavoro conseguente all'introduzione di nuove fattispecie di giudizi incidentali, legata all'introduzione della reclamabilità degli atti e dei provvedimenti cautelari (cfr. Sezione 4, punti 1 e 6), nonché alla attività di sorveglianza e monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze (cfr. Sezione 4, punto 9).
- Possibile aumento, per alcuni procedimenti, dei tempi di conclusione a seguito delle maggiori garanzie assicurate alla difesa nella fase istruttoria e pre-processuale (cfr. Sezione 4, punti 2 e 3).

3) Erario

- Prevedibile aumento del tasso di riscossione dei crediti erariali, grazie al potenziamento delle attività di vigilanza e monitoraggio del PM e all'attribuzione a tali crediti di un maggior grado di preferenza rispetto al passato (cfr. Sezione 4, punto 9)
- Limitazione degli oneri derivanti dal coinvolgimento dei dirigenti e funzionari dell'amministrazione in attività istruttoria per danno erariale e riduzione delle spese per trasferte, conseguente all'individuazione di criteri di territorialità in merito alle attività delegate (cfr. Sezione 4, punto 2)

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese

Non sono previsti effetti specifici per le PMI.

C) Indicazione e stima degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotto eliminati a carico di cittadini e imprese

Non sono previsti nuovi oneri informativi a carico di cittadini e imprese.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio

L'intervento comporterà prevedibilmente: un aumento dei giudizi incidentali, tanto in primo che in secondo grado; possibili allungamenti dei tempi e delle attività relative ai giudizi, conseguenza delle maggiori garanzie per la difesa, che potrebbero essere controbilanciati dai benefici indotti dal maggior ricorso a procedure con rito abbreviato; un aumento dell'attività di monitoraggio e sorveglianza sulla esecuzione delle sentenze.

Una condizione in grado di influenzare in modo significativo gli effetti dell'intervento potrà essere rappresentata dalla capacità della Corte di far fronte ai maggiori carichi di lavoro che ne deriveranno. In merito, va considerato che l'attuale tasso di vacanze di organico della magistratura contabile è di circa il 33%⁶.

Inoltre, soprattutto in una prima fase, l'effettiva attuazione dell'intervento dipenderà dalla capacità dei magistrati contabili, requirenti e giudicanti – nonché, in misura minore, del personale amministrativo della Corte – di adeguare alla nuova disciplina lo svolgimento dei procedimenti e le modalità di formazione degli atti. Al fine di favorire la realizzazione di tali condizioni, sono già in via di definizione presso la Corte opportuni interventi di carattere formativo.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il provvedimento, in termini generali, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese. Altresì è suscettibile di aumentare la fiducia nel sistema giudiziario (soprattutto quella dei destinatari indiretti), garantendo una maggiore efficienza ed efficacia della giustizia, con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

In ogni modo, nello specifico, il provvedimento:

- Non comporta restrizioni all'accesso sul mercato e non limita il numero o la tipologia dei fornitori di beni o servizi;
- Non riduce in alcun modo le possibilità competitive dei fornitori *end users* del provvedimento stesso;
- Non riduce gli incentivi dei fornitori di beni e servizi a competere sul mercato.

⁶ Più in particolare, come si evince dai dati riportati nella Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, i posti vacanti in procura sono attualmente 31 nelle sezioni regionali (a fronte di un organico di 129) e 6 al centro (a fronte di un organico di 20), mentre i posti vacanti nella giurisdizione sono 72 nelle sezioni regionali (a fronte di un organico di 171) e 6 al centro (a fronte di un organico di 29).

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto

La Corte dei conti è il soggetto responsabile dell'attuazione del provvedimento, che sarà implementato attraverso i suoi magistrati requirenti e giudicanti, e il supporto del suo personale amministrativo.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione in merito all'intervento, perché comunque diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo sarà diffuso in rete attraverso il sito web della Corte dei conti.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio

E' prevista un'attività di controllo e monitoraggio dell'intervento regolatorio e i dati ricavati serviranno a valutarne l'efficienza e l'efficacia, in coerenza con quanto previsto alle sezioni 1B e C.

Il monitoraggio sarà attuato verificando le informazioni raccolte nei termini che seguono. Vale ricordare come l'elenco che segue non sia esaustivo e vada affinato, tenendo conto della concreta attuazione del provvedimento. Altresi, lo stesso vale per quanto concerne i target che dovranno assumere gli indicatori. In particolare:

- Valutazioni di carattere qualitativo da parte di operatori del settore (di cui alla sezione 1d.) per verificare il grado di omogeneità delle procedure nella fase processuale e istruttoria.
- Verifiche di tipo prevalentemente qualitativo mirate a rilevare il numero di archiviazioni disposte dalle procure regionali, quale misura indiretta del grado di partecipazione dei presunti responsabili nella fase antecedente la notifica dell'atto di citazione. In sede di attuazione sarà possibile focalizzare meglio questo aspetto, tenendo conto di argomenti quali la numerosità di audizioni, e di inviti a dedurre. Tale attività serve a verificare l'aumento delle garanzie alla difesa.

Andranno monitorati i parametri atti a definire gli indicatori di risultato illustrati nella sezione 1C.

E' inoltre necessario rilevare in modo confrontabile e statisticamente significativo, anche ai fini VIR: i tempi medi dei procedimenti nei diversi gradi; la durata dei processi; l'intero set di indicatori elementari necessari per qualificare e descrivere l'attività giurisprudenziale della Corte (es. tipologie di illecito ponderate per importo e geografia territoriale; tipologie di ente ponderate per importo e geografia territoriale ; sequestri conservativi ordinati, per tipologie di illecito e articolazione territoriale; completa descrizione dei recuperi per tipologie e geografia territoriale, ecc.).

Infine, si segnala la necessità di ricostruire, per tutti gli indicatori, semplici o complessi, individuati o da individuare ad avvio dell'intervento, la *base line*, indispensabile per descriverne l'evoluzione.

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio. In particolare, il provvedimento è attuazione di una delega che soggiace alla ristrettezza dei tempi per

l'attuazione della delega stessa, pur alla presenza di un'evidente complessità della materia. In ragione di ciò, l'analisi d'impatto spinge a rendere operativa la possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall'entrata in vigore del codice: termine congruo per testare l'efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza delle regole della componente processuale.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e da considerare ai fini della V.I.R.

Per l'attuazione del provvedimento si è inteso valorizzare lo strumento "codicistico". Per sua natura, la codificazione richiede un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, un'attività di confronto con i destinatari di cui al punto 1D., per apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiede una verifica d'impatto della regolazione, "sul campo", e questo con particolare riferimento e in ragione della innovatività degli istituti introdotti.

Il provvedimento sarà quindi sottoposto a VIR, con la quale saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti, in coerenza con la sezione 1B:

- Codificazione. In particolare, sistematizzare il quadro normativo, raccogliendo in un unico testo tutte le disposizioni processuali della giurisdizione contabile e mettendo a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina;
- Garanzie alla difesa. Rafforzamento delle garanzie della difesa, assicurando una partecipazione piena dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e preprocessuale, e introduzione nel giudizio di responsabilità dei principi del c.d. "giusto processo";
- Certezza sui tempi. Termini certi per la prescrizione;
- Garanzie di trasparenza e tempestività nella procedura di archiviazione;
- Coerenza dei pareri. Assicurare la necessaria coerenza tra pareri resi in sede di controllo e in via consultiva e azioni in sede giurisdizionale;
- Tutela del denunciante e aumento delle denunce di illecito amministrativo dannoso;
- Tutela effettiva dell'erario. Aumentare l'effettività della giurisdizione di responsabilità e dei diritti dell'erario all'incameramento risarcitorio, mediante un rafforzamento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna emessi, anche mediante rito abbreviato con riduzione dell'importo risarcitorio, e attività potenziate di vigilanza e monitoraggio del P.M. sull'esecuzione da parte delle Amministrazioni danneggiate

* * *

Indice tabelle

Tabella 1 - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015	4
Tabella 2 Sezioni d'appello - Giudizi definiti per materia	4
Tabella 3 Grafico X - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015.....	5
Tabella 4 Sezioni giurisdizionali regionali - Giudizi definiti per materia.....	5
Tabella 5 Soggetti danneggiati in base alle Sentenze di appello in materia di responsabilità – Anno.....	6
Tabella 6- Risoluzione giudizi d'appello e importi di condanna anno 2015	6
Tabella 7- Importi conseguenti a sentenze di primo grado in materia di responsabilità.....	7
Tabella 8- Numero sentenze di condanna di primo grado	7
Tabella 9- Tipologia anno 2015 danno delle citazioni.....	8
Tabella 10 - Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015	8
Tabella 11- Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015	9
Tabella 12- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015.....	9
Tabella 13- Istanze di definizione ex art 1 commi 231, 232, 233, legge 266/2005 presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015	9
Tabella 14- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015.....	9
Tabella 15- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015	10
Tabella 16- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015	10
Tabella 17- Attività svolta in materia di conti giudiziali	10
Tabella 18- Situazione del personale di magistratura al 2015	10