

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### **Le ragioni dell'esercizio della delega per le disposizioni *integrative e correttive* al *Codice della giustizia contabile***

Sulla base della norma di delegazione, contenuta nell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stato adottato il *Codice della giustizia contabile*, che costituisce l'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, pubblicato il 7 settembre 2016 ed entrato in vigore il trentesimo giorno successivo. Il decreto legislativo n. 174 del 2016 reca poi altri due allegati: l'allegato 2 contenente norme di attuazione e l'allegato 3 contenente norme transitorie e abrogative.

L'articolo 20, comma 6, come modificato dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2018, n. 128, ha poi delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile, che, attraverso l'applicazione pratica, si manifestino in termini di necessità ovvero di opportunità, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di delegazione e nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 174 (avvenuta, come detto, il 7 ottobre 2016).

In tale contesto, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con parere n. 6 del 2 agosto 2018, hanno proposto al Governo l'esercizio della delega correttiva, evidenziando l'opportunità di alcune modifiche e revisioni ispirate all'esigenza di ovviare a talune difficoltà interpretative emerse nel primo biennio di applicazione degli istituti codicistici.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2018, è stata nuovamente istituita, in nuova composizione, presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, la commissione, prevista per la stesura dell'articolato dal comma 4 dell'articolo 20 citato, presieduta dal capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni, rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura Generale dello Stato, i quali hanno prestato la loro opera a titolo gratuito e senza rimborso delle spese.

La commissione ha concluso i lavori, svolti sempre nella composizione plenaria, con la seduta del 12 aprile 2019. La metodologia seguita è stata quella di un esame approfondito di tutte le norme del codice della giustizia contabile e degli altri due allegati del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, tenendo presente i punti problematici evidenziati dal richiamato parere delle Sezioni riunite. A questa scelta di fondo, che ovviamente parte e si dirama dal rispetto dei principi e criteri direttivi di delegazione, a cominciare da quello fondamentale, contenuto nel comma 7 del medesimo articolo 20, secondo cui anche dalle disposizioni integrative e



correttive non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si è costantemente ispirata la commissione redigente. Si è tenuto presente altresì l'insegnamento della Corte costituzionale, che ha affermato che *«la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega»* (così la sentenza n. 98 del 2008; nello stesso senso anche le ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000), con la conseguenza che non possono ritenersi illegittime quelle norme delegate *«che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»*, essendo fisiologico al rapporto norma delegante-norma delegata un'attività di *«riempimento»* da parte di quest'ultima che tenga ragionevolmente insieme i due livelli normativi.

Il criterio, enunciato nella parte finale dell'articolo 20, comma 6, della legge di delega, riguardante l'identità dell'*iter* di formazione del presente decreto legislativo rispetto al decreto legislativo n. 174 del 2016, comporta che anche su questo schema di decreto, avente come detto carattere integrativo e correttivo, siano acquisiti il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti e, successivamente, il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Si passa ora a un esame articolo per articolo di detto schema di decreto correttivo e integrativo con la finalità di illustrare le ragioni delle modifiche apportate.

#### **Le modifiche all'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice della giustizia contabile**

Le modifiche dell'articolo 1 hanno riguardato i commi 3 e 4 dell'articolo 6 del codice.

In particolare, al comma 3, al fine di rendere più efficace e tempestivo l'esercizio della giurisdizione avvalendosi delle più avanzate tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è stata aggiunta la precisazione che le specifiche tecniche, stabilite con decreti del Presidente della Corte dei conti, possono riguardare anche la sottoscrizione in forma digitale degli atti e dei provvedimenti del giudice; al comma 4, in ossequio al principio della parità delle armi nel processo, sono state espressamente considerate anche le parti, e non più soltanto il pubblico ministero come prima previsto, in ordine alla facoltà di effettuare le notifiche a indirizzi di posta elettronica certificata risultanti da pubblici elenchi o registri.

Con l'articolo 2, è stata estesa anche al giudizio pensionistico l'applicazione, contemplata dall'articolo 7 del codice, delle norme processuali generali della Parte II del Titolo III del codice stesso, se non espressamente derogate.



L'articolo 3 reca modifiche all'articolo 9 del codice, sostituendo, nel comma 2, l'espressione «*In materia di ricorsi*» con quella tecnicamente più appropriata «*Nei giudizi*»; nella medesima direzione di un linguaggio tecnicamente più sorvegliato, è stata anche eliminata, nel medesimo comma 2, la precisazione «*in funzione di giudice unico*», oltre tutto superflua; coerentemente, l'espressione "giudice unico" è stata espunta anche dagli articoli 151, 155, 170 e 217 del codice; al comma 3, infine, per superare possibili ambiguità, è stato precisato che lo statuto speciale, cui la norma si riferisce, è quello per il Trentino-Alto Adige.

L'articolo 4, nel modificare l'articolo 11 del codice, in riferimento alla composizione delle sezioni riunite in sede giurisdizionale, ha preferito, al comma 2, il termine «*magistrati*» a quello più specifico di «*consiglieri*», sia per consentire una più ampia partecipazione al peculiare plesso giurisdizionale dei magistrati contabili, sia per porre fine a taluni problemi insorti per la costituzione dei collegi avuto riguardo alla non elevata consistenza organica dei soli consiglieri.

La modifica del comma 7 del medesimo articolo 11, in riferimento alle sezioni riunite in speciale composizione, è intesa a consentire la partecipazione di «*consiglieri*» delle sezioni sia centrali sia regionali, sia giurisdizionali sia di controllo, per assicurare una scelta più ampia anche a livello territoriale e agevolare l'acquisizione da parte dei magistrati contabili di percorsi professionali più completi.

L'articolo 5 ha inserito un comma 1-bis nell'articolo 12 del codice, con il quale si prevede che le funzioni di procuratore regionale comportano l'esercizio di funzioni direttive, con la conseguenza che possono essere conferite esclusivamente ai magistrati che hanno conseguito la qualifica di presidente di sezione. La norma trae origine e fondamento dall'esigenza di rendere omogenea la posizione del procuratore regionale a quella del procuratore della repubblica, tenuto anche conto dell'unicità dell'ufficio del pubblico ministero.

Del resto, la legge di delegazione rimanda anche ai principi e ai criteri direttivi previsti dall'articolo 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997 (così infatti prevede l'articolo 20, comma 2, della legge n. 124 del 2015). In particolare, il criterio di cui alla lettera a-bis) del comma 3 dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 prevede, tra l'altro, 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' in questo ambito che si inserisce la proposta di considerare le funzioni di procuratore regionale di livello direttivo.



La norma, infatti, è volta a garantire coerenza logico-giuridica all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, colmando una lacuna rispetto a quanto accade per gli uffici della giustizia ordinaria, e civile in particolare, nei quali è costante il parallelismo tra funzioni giudicanti e funzioni requirenti (cfr., infatti, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 160 del 2006).

Tra i criteri di delega di cui all'articolo 20, comma 2, della legge n. 124 del 2015 è ricorrente anche il riferimento alle norme e ai principi del codice di procedura civile a fini di coordinamento ovvero anche di rinvio (cfr. comma 3, lett. a): «*confermare e ridefinire, quale norma di chiusura, il rinvio alla disciplina del processo civile*», in cui il presidente del tribunale ordinario e il procuratore della repubblica presso il medesimo tribunale costituiscono entrambi uffici direttivi di primo grado).

L'operatività della nuova disposizione è garantita dall'introduzione nell'articolo 2 dell'allegato 3, dedicato alle "Norme transitorie e abrogazioni", di un nuovo comma 6-bis secondo cui l'articolo 12, comma 1-bis, non si applica agli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, i quali proseguono sino alla relativa scadenza.

L'articolo 6 ha apportato molteplici modifiche al testo dell'articolo 17 del codice soprattutto per armonizzare e uniformare il testo della norma a quello dell'articolo 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69, con una precisa opzione di fondo a favore della pluralità delle giurisdizioni.

Così le correzioni formali del comma 2 del predetto articolo 17, mentre il periodo aggiunto al comma 7 trova la sua *ratio* nell'esigenza di procedimentalizzare la dichiarazione di inefficacia della misura cautelare per consentire alla parte interessata di ottenere – e esibire nelle sedi opportune – un provvedimento giudiziale al fine di rimuovere gli effetti della misura stessa.

Le modifiche al comma 8, oltre ad alcuni adattamenti di natura formale, hanno riguardato: il termine di riproposizione della causa da parte dell'amministrazione danneggiata innanzi al giudice munito di giurisdizione, ora stabilito in mesi tre; l'aggiunta di un secondo periodo, che trova corrispondenza nella richiamata disciplina di cui all'articolo 59 della legge n. 69 del 2009, nonché nel riformulato comma 4 del medesimo articolo 17.

I commi 8-bis e 8-ter sono stati introdotti al fine di individuare i soggetti tenuti a trasmettere al procuratore regionale la sentenza declinatoria della giurisdizione a favore di quella contabile, nei casi in cui si controverta in materia di danno erariale, nonché per consentire al pubblico ministero contabile di lucrare gli effetti della *translatio*, dissipando alcune perplessità baluginate nella prassi, prevedendo tuttavia un obbligo di notificazione dell'invito



a dedurre nel termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della suddetta sentenza e fatti comunque salvi i casi di cui al comma 2.

L'articolo 7 dispone la soppressione, all'articolo 18, comma 1, del codice, di parte della lettera b), trattandosi della duplicazione di una disposizione già contemplata al successivo comma 5 del medesimo articolo 18.

L'articolo 8 corregge alcune imprecisioni nella disciplina delle modalità con cui far valere l'incapacità del giudice adito. Oltre ad alcune correzioni formali, rileva l'indicazione, di cui alla lettera b), delle sezioni riunite quale organo cui richiedere il regolamento di competenza, nonché la disciplina, di cui alla lettera c), concernente l'efficacia delle misure cautelari concesse dal giudice incompetente.

L'articolo 9 modifica l'articolo 21 del codice, eliminando il riferimento al pubblico ministero, conformemente a quanto previsto dall'articolo 51 del codice di procedura civile, cui il medesimo articolo 21 del codice fa espresso rinvio. Infatti, l'obbligo di astensione per il pubblico ministero è disciplinato nell'articolo 73 del codice di procedura civile.

Quindi, nella direttrice più volte indicata di assumere il codice di procedura civile quale modello processuale di riferimento, è stato eliminato, nell'articolo 21, ogni riferimento testuale al pubblico ministero ed introdotto, con il successivo articolo 20 del decreto correttivo, subito dopo la norma che disciplina l'apertura del procedimento istruttorio, un articolo 54-bis, che specificamente regola le cause e le modalità di astensione del pubblico ministero contabile.

L'articolo 10, in tema di ricsuzione del giudice contabile, colma in primo luogo una lacuna, specificando, al comma 4 dell'articolo 22 del codice, che la decisione deve essere pronunciata «*in camera di consiglio*». Inoltre, con l'aggiunta di un nuovo periodo al comma 6 del medesimo articolo 22, introduce, colmando una lacuna, una specifica disciplina della ricsuzione del presidente di una sezione giurisdizionale, di primo o di secondo grado, prevedendo la competenza a decidere dell'istanza di una delle sezioni centrali di appello o della sezione di appello siciliana, secondo criteri predeterminati all'inizio di ciascun anno dal Presidente della Corte dei conti.

L'articolo 11, in tema di ausiliari del giudice contabile, ha aggiunto un comma 1-bis all'articolo 25, prevedendo la possibilità di ricorrere ad un commissario *ad acta* anche nei



giudizi di conto, ovviando a concrete difficoltà di applicazione pratica e garantendo l'effettività delle tutele atipiche dell'erario.

L'articolo 12 reca miglioramenti di natura formale al testo dell'articolo 28, comma 2, del codice per soddisfare ineludibili esigenze di chiarezza e di comprensione dell'ambito applicativo della norma.

Nell'aggiungere un comma 1-bis all'articolo 29 del codice, l'articolo 13 risolve un problema interpretativo circa il valore da attribuire alla c.d. "procura alle liti", che, se rilasciata nella fase preprocessuale, deve comunque comprendere un'elezione di domicilio, efficace anche per le eventuali successive fasi del giudizio.

L'articolo 14 ha svolto un'operazione di "pulizia" del testo dell'articolo 36, eliminando dal comma 1 riferimenti ad atti processuali che il rito contabile non annovera; inoltre, per esigenze di semplificazione, è stato precisato che solo l'originale dell'atto, e non anche le copie da notificare, deve essere sottoscritto dalla parte o dal suo difensore.

Anche la modifica dell'articolo 15 è funzionale a esigenze di maggiore chiarezza della norma contenuta nell'articolo 37, comma 2, precisandosi che i soggetti, che sottoscrivono il verbale, sono chi presiede l'udienza e il segretario, in luogo della formulazione originaria che, nel riferirsi soltanto al «*presidente*», non include, ad esempio, il giudice monocratico o quello delegato (negli stessi termini è del resto la formula contemplata dall'articolo 130, secondo comma, del codice di procedura civile).

L'articolo 16 introduce molteplici modifiche all'articolo 39 del codice, che disciplina la struttura e il contenuto della sentenza. Il comma 1 è stato integrato con la previsione che le sentenze recano l'intestazione «*Repubblica italiana*» (come previsto sia dall'articolo 132 del codice di procedura civile sia dall'articolo 88 del codice del processo amministrativo); nel comma 2, alla lettera g), è stato precisato che le sentenze sono sottoscritte dal presidente del collegio e dall'estensore «*o dal giudice monocratico*», nei casi in cui sia prevista tale ultima composizione dell'organo decidente; al comma 3 la locuzione «*le indicazioni*» è stata sostituita con quella «*gli elementi*», in quanto riferita a componenti strutturali dell'atto-sentenza; la sostituzione integrale del comma 4, infine, è volta a introdurre una disciplina più puntuale dell'impossibilità di sottoscrivere la sentenza, per morte o altro impedimento, da parte del presidente del collegio ovvero dell'estensore.



L'articolo 17 modifica l'articolo 50 del codice per avvicinare il testo della norma al codice di procedura civile, in particolare a quella contenuta nell'articolo 162, secondo comma, con la sostituzione della frase «*della parte che ha dato luogo alla nullità*» con l'espressione più generale «*del responsabile*», potendo essere causa di nullità anche il comportamento di un soggetto diverso dalle parti.

L'articolo 18 aggiunge un'integrazione al comma 4 dell'articolo 51 del codice intesa ad assicurare la riservatezza del soggetto denunciante anche nell'ipotesi di *actio nullitatis* proposta prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità.

L'articolo 19 modifica il comma 1 dell'articolo 52 per la medesima esigenza di tutela della riservatezza dei soggetti che segnalano al procuratore regionale eventi di danno, mentre la modifica del comma 2 è diretta ad ampliare la platea dei soggetti obbligati alla denuncia di danno, ricomprendendo i liquidatori di società a partecipazione pubblica in ragione del peculiare intreccio pubblico/privato che connota le loro funzioni.

L'articolo 20, comma 1, introduce, nell'articolo 54 del codice, un nuovo comma allo scopo di evitare strumentalizzazioni dell'attività del pubblico ministero contabile; il comma 2 del medesimo articolo introduce una nuova norma, l'articolo 54-bis, con la quale sono disciplinate le cause di astensione e le modalità di sostituzione del magistrato del pubblico ministero contabile, avuto riguardo a quanto già osservato nell'ambito del precedente articolo 9 del presente decreto correttivo.

L'articolo 21 si occupa delle modifiche alla disciplina delle deleghe istruttorie, sopprimendo un avverbio che è apparso irragionevolmente invasivo della sfera di autonomia del pubblico ministero in ordine all'organizzazione delle proprie modalità investigative. Si è poi inteso attenuare l'eccessivo rigore della formulazione dell'articolo 56 del codice, che, solo «*in casi eccezionali e motivati*», consentiva la delega di adempimenti istruttori a dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni. Perciò, anche per un più efficace e tempestivo svolgimento dell'attività istruttoria delle Procure regionali, evitando nel contempo sia la nomina di consulenti "esterni" sia un'eccessiva concentrazione di deleghe istruttorie presso gli organi di polizia giudiziaria, è stato eliminato l'inciso «*e in casi eccezionali e motivati, salvo quanto disposto dall'articolo 61, comma 7*», sostituendolo con il riferimento più ampio a specifiche esigenze; infine, si è preferito attenuare il criterio della "territorialità" rendendolo rilevante nei



limiti del possibile, in ragione dell'esigenza di rimettere alla valutazione del pubblico ministero delegante l'opportunità di evitare perniciosi collegamenti con l'ambiente indagato dei dirigenti o dei funzionari delegati.

L'articolo 22 riformula il comma 1 dell'articolo 58 del codice in maniera lessicalmente più chiara onde precisare che il pubblico ministero contabile può chiedere atti e documenti, ancorché coperti dal segreto investigativo, a tutte le autorità giudiziarie. Le modifiche al comma 2 del medesimo articolo 58 si sono rese necessarie in quanto appare ingiustificato l'attuale onere, gravante sul pubblico ministero, di emettere un decreto motivato per richiedere alle pubbliche amministrazioni le informazioni e i documenti necessari all'istruttoria, non sussistendo in questi casi quelle esigenze di tutela del destinatario, che invece ricorrono con riguardo ad altre attività istruttorie per le quali il codice già impone specifica motivazione.

Il comma 2-bis dell'articolo 58 è di nuova istituzione e consente al pubblico ministero contabile di accedere, anche mediante collegamento telematico, in aggiunta alle attuali facoltà di accesso per il tramite dei reparti della Guardia di Finanza, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, colmando una lacuna avvertita nella prassi.

Gli aspetti tecnici e i connessi profili di sicurezza potranno formare oggetto di apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate, sentito, eventualmente, il Garante per la protezione dei dati personali.

L'articolo 23 reca una modifica lessicale all'articolo 59, comma 3, precisando che il sequestro documentale può riguardare non soltanto gli atti ma anche i documenti non esibiti.

L'articolo 24 riformula sia la rubrica sia il testo dell'articolo 60 del codice nell'intento di favorire una più serena dinamica investigativa. In particolare, la rubrica «*Audizioni personali*» è stata precisata con la specificazione «*Audizioni personali di soggetti informati*» per chiarire che si tratta di attività diversa dall'audizione del destinatario dell'invito a dedurre, disciplinata dall'articolo 67 del codice. È stata inoltre codificata la possibilità, già in uso nella prassi, di delegare le audizioni.

L'articolo 25 modifica l'articolo 62, comma 7, del codice in materia di sequestro documentale, ancorando la decorrenza del termine per proporre reclamo alla data di





conoscenza del decreto che dispone l'avvenuto sequestro anziché alla consegna del medesimo decreto.

L'articolo 26 reca variazioni, di ordine essenzialmente terminologico (sostituzione della parola «*giudice*» con l'espressione «*presidente della sezione o il giudice da lui delegato*»), all'articolo 64, comma 1, del codice.

L'articolo 27 modifica l'articolo 65 del codice, in tema di nullità degli atti istruttori del pubblico ministero, per chiarire che l'invalidità colpisce soltanto quegli atti, che, incidendo direttamente nella sfera del destinatario, richiedano una espressa motivazione. Si è poi reso necessario aggiungere l'espressione «*secondo periodo*» per precisare la causa di nullità dell'audizione.

L'articolo 28 reca alcune modifiche alla disciplina dell'invito a dedurre di cui all'articolo 67 del codice. Mentre la prima, relativa al comma 5, ha natura di correzione di un errore materiale nel riferimento normativo, la seconda comporta un'aggiunta sostanziale al comma 7 intesa a riconoscere al pubblico ministero la possibilità di compiere attività istruttoria dopo l'emissione dell'invito a dedurre anche nel caso in cui ricorrano situazioni nuove, diverse da quelle evincibili dalle controdeduzioni. A fini di trasparenza e di garanzia è stato però previsto, in questo caso, l'obbligo del pubblico ministero di comunicare i nuovi elementi istruttori acquisiti ai soggetti destinatari dell'invito.

L'articolo 29 modifica l'articolo 68 del codice per ovviare a inconvenienti che si sono verificati in sede applicativa, occupandosi della procedura di comunicazione alle parti dell'ordinanza che consente o nega la proroga e precisando che dell'adempimento deve farsi carico la segreteria del giudice.

L'articolo 30 modifica l'articolo 69, comma 2, del codice nell'intento di subordinare l'adozione del provvedimento di archiviazione a una valutazione in concreto dell'incidenza che, sull'elemento soggettivo e sul nesso di causalità, assume la conformità dell'azione amministrativa ai pareri resi dalla Corte dei conti nel rispetto dei presupposti generali per il loro rilascio.

La modifica si è resa necessaria per assicurare la conformità della norma a quanto previsto dalla legge di delegazione (cfr., in particolare, il criterio di delega di cui all'articolo 20, comma 2, lettera p), della legge n. 124 del 2015), nonché per esigenze di coordinamento con



quanto già disposto dall'articolo 95 del codice nel disciplinare l'analoga valutazione rimessa all'organo giudicante. Al comma 4 del medesimo articolo 69, la norma ha aggiunto l'avverbio «*tempestivamente*» al fine di rimarcare l'urgenza dell'adempimento.

L'articolo 31 modifica l'articolo 70 del codice in ordine alla riapertura del fascicolo istruttorio archiviato, valorizzando l'ipotesi dell'occultamento doloso. La modifica si è resa necessaria anche per ragioni di coordinamento con l'articolo 83, comma 3, del codice, che, nel disciplinare i casi in cui il pubblico ministero può procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, fa espresso riferimento anche a fatti preesistenti ma dolosamente occultati. Tuttavia, in un contesto di maggiore trasparenza e garanzia dell'esercizio della funzione inquirente, il successivo comma 1-bis dell'articolo 70, di nuova istituzione, impone comunque al pubblico ministero di dare comunicazione dell'avvenuta riapertura dell'istruttoria ai soggetti cui era stata precedentemente comunicata l'archiviazione.

L'articolo 32 modifica l'articolo 71, comma 1, per consentire l'accesso al fascicolo istruttorio anche al difensore del soggetto destinatario di invito a dedurre, mentre la modifica del successivo comma 5 del medesimo articolo è intesa a evitare un uso dilatorio del potere di richiedere al pubblico ministero contabile di acquisire o sequestrare i documenti non resi ostensibili dalla pubblica amministrazione.

L'articolo 33 ha interamente riscritto l'articolo 72, comma 2, del codice per consentire al destinatario dell'invito un congruo *spatium deliberandi* per valutare se chiedere o meno la proroga del termine per il deposito delle deduzioni e documenti, essendo apparso eccessivamente penalizzante l'originario termine di cinque giorni dalla notifica dell'invito; introduce inoltre un comma 5-bis di nuova formulazione, secondo cui, in caso di pluralità di destinatari di invito a dedurre, il nuovo termine, concesso dal pubblico ministero per il deposito delle altrui deduzioni, deve comunque essere portato a loro conoscenza per l'incidenza sul termine comune per emettere l'atto di citazione.

L'articolo 34, nell'aggiungere un comma 4-bis all'articolo 74 del codice, attribuisce al terzo, che assume di essere stato leso da un provvedimento di sequestro, il diritto di opporsi intervenendo all'udienza davanti al giudice designato.



Anche l'articolo 35, con la modifica del successivo articolo 75 del codice, si muove nella stessa direzione della tutela del terzo, che assume di essere stato leso dal provvedimento di sequestro e che tuttavia ne ha avuto conoscenza successivamente alla scadenza del termine per proporre reclamo, riconoscendogli, in questo caso, la possibilità di rivolgersi direttamente al collegio in corso di causa con specifica istanza.

L'articolo 36 completa la tutela del terzo, riconoscendogli il diritto di proporre reclamo avverso il provvedimento cautelare lesivo dei suoi diritti. Il comma 3 dell'articolo 76 del codice è stato interessato dalla sostituzione della parola «ricorso» con quella «reclamo» per maggiore precisione lessicale, anche in riferimento alla rubrica del medesimo articolo.

L'articolo 37 si caratterizza per aver introdotto, nell'articolo 77, commi 2 e 3, uno specifico procedimento per il sequestro conservativo in appello, modellato su quello previsto nel primo grado.

L'articolo 38 modifica l'articolo 78, comma 2, del codice per limitare, a fini di semplificazione e di economia processuale, l'esame collegiale dell'istanza intesa alla dichiarazione di inefficacia del sequestro conservativo ai soli casi in cui l'istanza stessa non sia manifestamente infondata.

L'articolo 39 ha eliminato l'erroneo riferimento all'articolo 684 del codice di procedura civile contenuto nell'articolo 79 del codice.

L'articolo 40, relativamente alla possibilità per il debitore di offrire una fideiussione bancaria in luogo dei beni sequestrati, ha eliminato, all'articolo 81, comma 2, il riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, sostituendolo con quello più ampio di amministrazione danneggiata. Ciò al fine di far coincidere il soggetto beneficiario della garanzia con quello titolare del diritto al risarcimento, ossia l'amministrazione pubblica, anche se non statale.

L'articolo 41 ha corretto il testo dell'articolo 82 del codice, eliminando l'aggettivo «definitiva» riferito alla sentenza passata in giudicato, attesa la sua evidente superfluità, nonché quello «erariale», riferito alla responsabilità, con quello più corretto «amministrativa».



L'articolo 42 modifica la rubrica del Capo I del Titolo III della Parte II del codice per ragioni di maggiore appropriatezza terminologica.

L'articolo 43 reca molteplici modifiche all'articolo 83 del codice. Innanzitutto, la rubrica dell'articolo è stata sostituita con la locuzione "*Pluralità di parti*"; in secondo luogo, il comma 1 è stato interamente riscritto, precisando che nel giudizio per responsabilità amministrativa è vietata la chiamata in causa per ordine del giudice; in terzo luogo, nel comma 2 è stato eliminato il riferimento al «litisconsorzio necessario sostanziale», di dubbia collocazione sistematica e comunque di difficile verifica nel giudizio contabile, caratterizzato dalla regola della parziarietà, di cui all'articolo 1, comma 1-quater, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In questo modo, è stata valorizzata la possibilità per il giudice, peraltro già prevista dalla norma in esame, di valutare le condotte concausali dei soggetti non evocati in giudizio per tutte le ipotesi concorsuali.

L'articolo 44, a proposito della facoltà di terzi di intervenire nel giudizio contabile, ha inteso precisare, all'articolo 85 del codice, che l'interesse all'intervento deve essere qualificato onde evitare interventi privi di interesse e di ogni concreta utilità.

L'articolo 45 modifica l'ordine dell'articolo 86 sulla disciplina delle nullità dell'atto di citazione nell'intento di evitare, attraverso una più opportuna collocazione sistematica, problematiche interpretative. In particolare, lo spostamento concerne il disposto del comma 9, che si riferisce alla sanatoria *ex tunc* delle nullità previste ai sensi del comma 3 e non già delle nullità relative a vizi dell'*editio actionis*, di cui al successivo comma 6.

L'articolo 46 modifica l'articolo 91, comma 7, del codice per chiarire che, nel rito ordinario, il pubblico ministero formula le proprie conclusioni prima di quelle dei difensori delle parti presenti, tenuto conto della sua posizione di attore e del principio generale secondo cui è l'attore ad esporre per primo le ragioni delle proprie pretese.

L'articolo 47 abroga il comma 1 dell'articolo 103 del codice, trattandosi di previsione estranea all'ambito oggettivo della norma, avuto anche riguardo all'articolo 100, comma 2, del codice, che specificamente disciplina il termine di deposito della pronuncia.

L'articolo 48 reca un duplice ordine di modifiche all'articolo 105 del codice in tema di incidente di falso.



La prima modifica concerne il comma 5 in cui è stato aggiunto, alla fine, la frase «unitamente all'istanza di fissazione di udienza» allo scopo di consentire la tempestiva riattivazione del processo sospeso.

La seconda modifica ha riscritto il comma 6 sul presupposto che la parte può scegliere di non depositare la sentenza che definisce il giudizio di falso (magari perché a lei sfavorevole). D'altra parte, poiché non può consentirsi che il giudizio rimanga pendente *sine die* per l'inattività delle parti, la norma introdotta, sul presupposto che anche nei confronti delle altre parti sussiste un onere di diligenza nel seguire le sorti del giudizio al fine di poter definire quello di responsabilità, mira a sanzionare l'inerzia, prevedendo l'estinzione del giudizio anche d'ufficio. In coerenza, poi, con altre disposizioni del codice (cfr. articoli 83 e 107), è stato previsto che la riassunzione deve avvenire nel termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio di falso.

L'articolo 49 ha sostituito, nella rubrica dell'articolo 106, il termine «giudizio» con quello di «processo», tecnicamente più appropriato; al comma 1 del medesimo articolo è stata soppressa la locuzione «civile, penale o amministrativa» dopo la parola «controversia» in quanto ridondante.

L'articolo 50, in riferimento al processo sospeso, individua nella conoscenza della cessazione della causa di sospensione la decorrenza del termine di tre mesi, previsto dall'articolo 107 del codice, per il deposito dell'istanza di fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio.

L'articolo 51 sostituisce, nella rubrica dell'articolo 108 del codice, il termine «giudizio» con «processo», tecnicamente più appropriato, secondo quanto già rilevato sopra illustrando la modifica della rubrica dell'articolo 106 del codice. Inoltre, nel comma 6 del medesimo articolo 108, è stato eliminato il riferimento ai «successori di persona giuridica», che non sono equiparabili agli «eredi» di persona fisica ai quali soltanto fa riferimento l'articolo 1, comma 1, terzo periodo, della legge n. 20 del 1994, nel limitare la trasmissibilità del debito risarcitorio.

L'articolo 52 modifica l'articolo 114 del codice nella direzione di una maggiore semplificazione applicativa, prevedendo che il deferimento alle sezioni riunite da parte della sezione di appello può avvenire anche a seguito di istanza formulata da ciascuna delle parti.



L'articolo 53 precisa il contenuto della norma di cui all'articolo 124, comma 1, lettera a), del codice, nel senso che, nei giudizi sui piani di riequilibrio davanti alle sezioni riunite in speciale composizione, il ricorso deve essere notificato alla *Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali*, nonché, oltre al prefetto, all'«*autorità territoriale competente*», per tener conto del fatto che, in alcune regioni (in particolare nella regione siciliana), la competenza nelle procedure di riequilibrio finanziario è attribuita a organi diversi dal prefetto.

L'articolo 54 reca modifiche all'articolo 132, che riguarda il rito monitorio, prevedendo che quando il decreto presidenziale di determinazione dell'addebito stabilisce la data dell'udienza di discussione per l'ipotesi di mancata accettazione, deve essere rispettata la norma generale concernente la fissazione presidenziale dell'udienza di discussione. Inoltre, è stato previsto che il decreto deve essere notificato, congiuntamente all'atto di citazione, a cura della procura regionale. Questa modifica consente di evitare frequenti duplicazioni e intrecci di comunicazioni e di notifiche (da parte della segreteria della sezione e della procura regionale) e soprattutto l'ipotesi, ricorrente nella prassi, che il convenuto riceva la determinazione presidenziale del rito monitorio prima ancora di aver avuto conoscenza dell'atto di citazione.

L'articolo 55, in tema di rito applicabile alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria, mira a colmare una lacuna, rilevata in fase applicativa, nell'articolo 133, comma 3, in ordine alle modalità di notifica alla parte del decreto di fissazione dell'udienza camerale. A seguito della modifica del comma 3, anche il testo del comma 4 è stato integrato con l'indicazione che il deposito da parte del pubblico ministero, successivamente alla notificazione, concerne anche il decreto di fissazione della medesima udienza.

L'articolo 56 modifica la rubrica del Capo I del Titolo I della Parte III del codice, sostituendo «*Generalità*» con «*Disposizioni generali*», in quanto formula più appropriata.

L'articolo 57, in tema di giudizio per la resa del conto, modifica in più punti l'articolo 141 del codice. In primo luogo, è stata eliminata, al comma 1, lettera d), la precisazione «*d'ufficio*» in quanto superflua. Sono state poi risolte le problematiche applicative evidenziate dalla norma del comma 4 in ordine alla presenza del pubblico ministero in camera di consiglio, con l'eliminazione dell'inciso «*in camera di consiglio*». Sempre, al comma 4, è stato chiarito che il conto deve essere presentato all'amministrazione e non alla Corte dei conti, prevedendosi un termine all'agente contabile per la presentazione del conto all'amministrazione di appartenenza e a quest'ultima per la parifica e per il successivo deposito del conto stesso



presso la segreteria della sezione giurisdizionale. Infine, con i richiami dell'ultima parte del comma 6 alla corrispondente disciplina dell'articolo 131 in tema di rito monitorio, è stato reso più agile e sollecito il procedimento di aggiornamento dell'importo della sanzione.

L'articolo 58 ha inteso risolvere problematiche applicative insorte con riferimento all'articolo 142 del codice e, in particolare, in ordine al perimetro oggettivo dell'opposizione. È stato quindi precisato avverso quali decreti può essere proposta l'opposizione. Altra modifica ha riguardato la necessità di un termine perentorio per proporre opposizione della stessa durata di quello già previsto dall'articolo 141, comma 4, per la resa del conto.

Inoltre, poiché l'interesse a proporre opposizione può essere, oltre che dell'agente contabile, anche del pubblico ministero o del responsabile del procedimento, cui può essere applicata la sanzione prevista dall'articolo 141, comma 7, la locuzione «*al pubblico ministero*», contenuta nel comma 5, è stata sostituita con quella più ampia «*alle parti*», anche in analogia con quanto già prevede l'articolo 142, comma 3, per il deposito di memorie e documenti.

L'articolo 59 ha modificato l'articolo 144, comma 2, del codice, prevedendo tra i destinatari della comunicazione della sentenza che definisce il giudizio per resa di conto anche il responsabile del procedimento, attese le specifiche funzioni che gli sono attribuite dall'articolo 139, comma 2.

L'articolo 60 modifica l'articolo 145 del codice a proposito della fase istruttoria del giudizio sul conto, prevedendo, in particolare, che il magistrato relatore è tenuto a chiedere la previa autorizzazione del collegio soltanto per la nomina di consulenti tecnici, fermo restando che la relazione sul conto conclude allo stato degli atti conosciuti e disponibili. Ciò al fine di semplificare e accelerare l'istruttoria, evitando carichi aggiuntivi del collegio, che altrimenti sarebbe tenuto a deliberare, in un'apposita udienza, ciascuna richiesta istruttoria del magistrato relatore.

Sempre in tema di giudizio sul conto, l'articolo 61 modifica l'articolo 147, comma 4, del codice prevedendo che siano comunicati al pubblico ministero, all'amministrazione interessata e, per il tramite di quest'ultima, all'agente contabile non soltanto il decreto di fissazione dell'udienza di discussione ma anche la relazione del giudice designato per l'esame del conto allo scopo di garantire la pienezza del contraddittorio e il rispetto del diritto di difesa.



L'articolo 62 sostituisce integralmente il comma 2 dell'articolo 148 del codice, che, nella sua formulazione originaria, non è apparso conforme ai principi del giusto processo nella parte in cui prevede per l'agente contabile, ove presente in udienza, soltanto il diritto di essere ascoltato dal collegio per «fornire chiarimenti», ma non anche per svolgere le proprie difese se non con il patrocinio di un difensore. Dal momento che appare di difficile individuazione il confine fra il fornire chiarimenti e lo svolgere le proprie difese, la modifica consente all'agente contabile, quando viene sentito dal collegio, di potersi sempre difendere, anche personalmente.

La seconda parte del comma 2 è stata poi riformulata con la previsione che l'amministrazione può comparire in udienza a mezzo di un funzionario appositamente delegato.

Infine, allo scopo di assicurare una completa neutralità di giudizio da parte del collegio, è stato introdotto il comma 2-bis, secondo cui il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto non può fare parte del collegio giudicante.

L'articolo 63, con la modifica dell'articolo 149, comma 3, ha inteso coordinare i possibili contenuti della decisione collegiale con le conclusioni del magistrato istruttore, come indicate nell'articolo 145, comma 4, integrando, quindi, la norma con la previsione che possa essere dichiarata dal collegio anche l'irregolarità della gestione contabile.

Come già esaminato precedentemente e per le medesime ragioni, anche l'articolo 64 modifica la rubrica Capo I del Titolo I della Parte IV del codice, dedicata ai giudizi pensionistici, sostituendo la parola «Generalità» con l'espressione «Disposizioni generali».

L'articolo 65 modifica l'articolo 151, comma 1, del codice, eliminando la qualificazione «in funzione di giudice unico» perché superflua e tecnicamente inappropriata.

L'articolo 66 modifica l'articolo 154, comma 2, del codice per rendere omogenea la disciplina del deposito del ricorso. È stata così ammessa per tutti i ricorsi in materia di pensioni, e non soltanto per quelli in materia di pensioni di guerra e di pensioni privilegiate ordinarie, la modalità della spedizione mediante raccomandata e la rilevanza del bollo dell'ufficio postale mittente ai fini della prova della spedizione, come del resto già affermato dalla Corte costituzionale nella risalente sentenza 8 luglio 1971, n. 170.

È stato poi abrogato il comma 3 del medesimo articolo 154 al fine di evitare che l'amministrazione, prima ancora di aver ricevuto la notifica del ricorso, si veda richiedere dalla segreteria del giudice adito il relativo fascicolo amministrativo.





La modifica recata dall'articolo 67 all'articolo 155, comma 3, del codice è sostenuta dalla medesima motivazione, prevedendosi che la richiesta del fascicolo amministrativo deve essere formulata dal giudice con il decreto di fissazione dell'udienza di discussione. Inoltre, nel comma 1 del medesimo articolo 155, è stato eliminato il termine «unico», sostituito con «monocratico», così come proceduto in simili contesti, essendo stata ritenuta la seconda qualificazione tecnicamente più appropriata.

Al comma 3 del medesimo articolo 155 del codice, al fine di razionalizzare gli adempimenti di segreteria e, a un tempo, realizzare una più efficace concentrazione del processo, è stato previsto che la trasmissione del fascicolo amministrativo è richiesta all'amministrazione solo in caso di effettivo radicamento del contraddittorio su impulso del ricorrente, cui spetta notificare, insieme al ricorso depositato, il decreto di fissazione di udienza, contenente, come si è detto, l'ordine di trasmissione del fascicolo stesso. Nell'ottica della celerità e speditezza che connota il rito pensionistico, è stato previsto un termine di dieci giorni, decorrenti dalla comunicazione del decreto, per l'adempimento.

Tutti i termini, indicati nei commi 4, 6 e 7 del predetto articolo 155, sono stati adeguati per garantire alle parti il diritto a un'effettiva difesa in giudizio. Il comma 5, alla stregua delle modifiche innanzi descritte, non ha più una sua ragion d'essere, per cui è stato eliminato.

Nella prospettiva di rimuovere inconvenienti registrati in primo grado e disciplinare compiutamente la fase della fissazione dell'udienza e della notificazione del ricorso, è stato introdotto il nuovo comma 5-bis con cui si è stabilito che il ricorrente deposita in segreteria le prove dell'avvenuta notificazione entro il decimo giorno che precede la data di udienza. Nei commi 8 e 10, il termine «collegio» è stato sostituito con «giudice», trattandosi di giudizio monocratico.

L'articolo 68 modifica l'articolo 156 del codice, oltre che con correzioni formali, prevedendo la facoltà per il convenuto di indicare un indirizzo di posta elettronica certificata presso il quale effettuare le comunicazioni e le notificazioni, ai sensi dell'articolo 28, secondo comma, che viene esplicitamente richiamato.

L'articolo 69 modifica l'articolo 158, comma 2, del codice con un richiamo alle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile in materia di liquidazione delle spese processuali in favore delle pubbliche amministrazioni.



Le difficoltà registrate in sede applicativa hanno reso necessaria una più puntuale disciplina dell'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, sulla falsariga di quanto stabilito dall'articolo 420, commi 9 e 10, del codice di procedura civile.

Conseguentemente, l'articolo 70 ha abrogato l'articolo 160, comma 2, del codice e introdotto un nuovo articolo 160-bis con la disciplina dell'integrazione del contraddittorio per ordine del giudice. Anche il comma 3 dell'articolo 160 è stato modificato nel senso che l'atto di intervento deve essere notificato alle altre parti.

L'articolo 71 ha sostituito l'articolo 161, comma 2, del codice perché frequentemente la segreteria della sezione si è trovata a dover comunicare la fissazione di una camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare a una parte convenuta cui il ricorso non era stato ancora notificato dal ricorrente, con difficoltà anche per quanto riguarda le modalità della comunicazione, trattandosi di parte non ancora costituita e domiciliata.

Il nuovo testo del comma 2 soddisfa anche l'esigenza di semplificazione delle attività segretariali, laddove prevede che, in caso di ricorso con contestuale istanza di sospensiva, il ricorso stesso sia notificato dal ricorrente alla controparte, unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare.

La modifica, che l'articolo 72 ha previsto per il comma 1 dell'articolo 162 del codice, è stata determinata dall'esigenza di individuare con precisione il *dies a quo* del termine perentorio per il deposito del reclamo, facendolo decorrere dal dato oggettivo della comunicazione dell'ordinanza ovvero in quella della sua notifica, se anteriore, eliminando ogni riferimento alla pronuncia in udienza.

Per quanto poi concerne le parti aggiunte al comma 2 del medesimo articolo 162, trattasi della precisazione che la camera di consiglio è la sede di discussione del reclamo cautelare e che, oltre al decreto presidenziale di fissazione dell'udienza, deve essere comunicato alle parti anche l'atto di reclamo. Per assicurare pienezza del contraddittorio e diritto di difesa, è stata introdotta la possibilità per le parti di depositare memorie e documenti fino a cinque giorni prima della data fissata per la camera di consiglio. Infine, conformemente a quanto previsto dall'articolo 76 del codice, si prevede espressamente che, anche nel rito pensionistico, il magistrato, che ha emesso il provvedimento reclamato, non può far parte del collegio che decide il reclamo.

L'articolo 73 ha modificato l'articolo 164 del codice sia al comma 6 per consentire adeguate difese alle parti sia al comma 9 per eliminare un erroneo richiamo ai casi previsti dall'articolo



165, del tutto inconferente, sostituendolo con il richiamo all'articolo 160-bis (che ora disciplina l'intervento del terzo per ordine del giudice), come introdotto dall'articolo 70 del presente provvedimento.

L'articolo 74 ha modificato il termine, che, ai sensi dell'articolo 167 del codice, può essere concesso dal giudice per il deposito di note difensive, ampliandolo a un massimo di trenta giorni.

L'articolo 75 ha sostituito, nell'articolo 168 del codice, la parola «*cancelleria*» con «*segreteria*», in quanto è questo il termine appropriato per indicare l'ufficio di supporto del giudice contabile.

L'articolo 76 ha eliminato, nell'articolo 170, comma 4, del codice, l'improprio riferimento al «*giudice unico delle pensioni*», sostituendolo con quello più corretto di «*giudice monocratico*».

Nei giudizi a istanza di parte, l'articolo 77 ha ampliato lo spazio temporale, che, ai sensi dell'articolo 173, comma 3, del codice, deve intercorrere tra il giorno del deposito del ricorso e quello dell'udienza di discussione.

L'articolo 78 ha integrato l'articolo 174, comma 1, del codice prevedendo che il ricorso deve essere notificato, a cura del ricorrente, anche alla Procura regionale in quanto quest'ultima è parte interveniente necessaria nei giudizi a istanza di parte. Inoltre, è stato introdotto l'obbligo, a carico del ricorrente, di depositare le relazioni di notificazione entro il decimo giorno che precede la data di udienza allo scopo di consentire al collegio la tempestiva verifica della corretta instaurazione del rapporto processuale, evitando sterili rinvii. Nel comma 3, il termine di ottanta giorni, che deve intercorrere tra il deposito del ricorso e l'udienza di discussione, è stato elevato a centoventi giorni nel caso di notifica all'estero al fine di renderlo coerente con i termini stabiliti negli articoli precedenti.

L'articolo 79 modifica l'articolo 175 del codice in tema di intervento del pubblico ministero. Nell'attuale formulazione dell'articolo 175, invero, le norme di cui ai commi 2 e 3 non sono di agevole comprensione e applicazione pratica laddove prevedono una distinzione, nell'ambito dei giudizi ad istanza di parte, fra quelli per i quali il pubblico ministero conclude unicamente in udienza e quelli in cui formula conclusioni scritte, mentre nulla si dice in



ordine alle conclusioni del pubblico ministero per i giudizi di cui alla lettera d) dell'articolo 172. Superfluo, poi, si presenta l'ulteriore appesantimento di cui al comma 2, costituito dall'onere, a carico della segreteria, di notificare le parti dell'avvenuto deposito delle conclusioni del pubblico ministero, e perciò si è provveduto alla sua eliminazione. La modifica prevede pertanto l'abrogazione dei suddetti commi 2 e 3 e la riformulazione del comma 1 nel senso che il pubblico ministero formula conclusioni scritte in tutti i giudizi ad istanza di parte, depositandole venti giorni prima dell'udienza fissata ovvero nell'eventuale diverso termine stabilito dal presidente della sezione. Ciò in quanto il termine attualmente previsto, di trenta giorni, non è coordinato con quello di costituzione delle altre parti del giudizio e costringe il pubblico ministero a concludere senza poter conoscere le difese delle parti stesse.

In tema di disciplina generale delle impugnazioni, l'articolo 80 modifica, in più punti, l'articolo 178 del codice con finalità di riordino e sistemazione della disciplina dei termini per le impugnazioni.

La modifica, introdotta al comma 2, consiste nella sostituzione della lettera g) con la lettera b), in quanto quest'ultimo riferimento è errato, come si desume dalla stessa prima parte della norma, che tra le eccezioni relative al *dies a quo* dei termini per la proposizione della revocazione (articolo 202 del codice) non indica la lettera g), relativa all'errore di fatto, ma la lettera b), concernente il dolo del giudice accertato con sentenza passata in giudicato (anche l'articolo 203, comma 3, del codice non indica la lettera g) tra le eccezioni riguardanti la decorrenza dei termini).

Il comma 4 è stato riscritto avendo l'attuale formulazione dato origine a dubbi interpretativi. La disciplina che si introduce prevede che, indipendentemente dalla notifica della sentenza (a eccezione del caso in cui la parte contumace dimostra di non aver avuto conoscenza del processo per nullità della citazione o della notificazione di essa o per nullità della notificazione degli atti di cui all'articolo 93 del codice), la revocazione per i motivi di cui all'articolo 202, comma 1, lettere f) e g), deve essere depositata, a pena di decadenza, entro un anno dalla pubblicazione della sentenza.

La modifica consente quindi di tenere distinti l'appello e la revocazione e il rispettivo regime di notifica e deposito. Mentre, infatti, l'appello deve essere prima notificato e poi depositato, la revocazione deve prima essere depositata e poi notificata unitamente al decreto di fissazione di udienza.

Oggetto di modifica è anche il comma 5 del predetto articolo 178 laddove è stabilito che il termine di sei mesi per la notificazione del ricorso per cassazione decorre dalla pubblicazione

della sentenza indipendentemente dalla sua notificazione. È accaduto, infatti, che la notificazione della sentenza sia avvenuta in prossimità della scadenza del termine semestrale con conseguenti dubbi interpretativi se, in questo caso, fosse applicabile il termine di sessanta giorni dalla notificazione poiché una risposta positiva avrebbe inevitabilmente legittimato la violazione di quello massimo semestrale. Infine l'inserimento al comma 6 comporta che l'interruzione del termine riguarda anche il termine "lungo" annuale di cui al comma 4.

L'articolo 81 risolve un contrasto fra la disciplina generale dell'articolo 180, comma 1, del codice, che, per i giudizi di appello, di revocazione e di opposizione di terzo, prevede che il deposito dell'atto di impugnazione deve avvenire, a pena di decadenza, entro trenta giorni dall'ultima notificazione, e la disciplina specifica sia dell'opposizione di terzo, di cui all'articolo 201, comma 3, sia della revocazione, di cui all'articolo 203, commi 2 e 3, incentrata su una diversa articolazione procedimentale: come già riferito, l'atto deve essere prima depositato e poi notificato alle parti unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di comparizione.

La soppressione, nel comma 1, di ogni riferimento all'opposizione di terzo e alla revocazione, permette quindi di sanare il contrasto, lasciando prevalere per queste impugnazioni la regola della *lex specialis* sopra descritta.

L'articolo 82 apporta modifiche all'articolo 182 del codice allo scopo di dare rilievo alle peculiarità strutturali del giudizio di conto, in cui deve essere garantita, anche nella fase dell'impugnazione, la possibilità di partecipazione dell'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile (in questo senso depongono sia l'articolo 148 sia l'articolo 191 del codice). Pertanto, in caso di impugnazione di una sentenza su un conto, il decreto di fissazione dell'udienza deve ora essere notificato anche all'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile. Al comma 5, inoltre, è stato rilevato l'errato riferimento testuale all'articolo 88, mentre correttamente deve essere indicato l'articolo 93 del codice.

L'articolo 83 apporta modifiche formali all'articolo 190 del codice, intese a consentire una più agevole leggibilità della norma sulla necessaria motivazione dell'atto di appello.

Anche l'articolo 84 reca miglioramenti formali alla norma di cui all'articolo 196 del codice sul presupposto che l'appellante, con il deposito dell'atto di appello, è già necessariamente costituito in giudizio.



L'articolo 85, nel modificare l'articolo 199 del codice, ha ampliato il termine a disposizione delle parti per riassumere il giudizio davanti al giudice di primo grado nel caso in cui il giudice di appello abbia disposto il rinvio a tale giudice. Il termine è ora di tre mesi, anche per omogeneità con le altre norme del codice che disciplinano ipotesi di riassunzione.

La prima modifica dell'articolo 86, la cui lettera a) interviene sul testo dell'articolo 201, comma 3, del codice, è conseguenza logica di quella già illustrata in relazione all'articolo 178, inserendosi la previsione che il termine generale è riferito al deposito dell'opposizione. L'altra modifica, quella di cui alla lettera b), è invece necessitata dall'ovvia considerazione che l'opposizione si introduce con ricorso e non con atto di citazione (cfr., infatti, l'articolo 201, comma 1, del codice, secondo cui «*L'opposizione si propone con ricorso [...]*»).

L'articolo 87, in tema di revocazione, provvede a porre rimedio a un'omissione riscontrata nel testo dell'articolo 202, comma 3, del codice, che non prende in considerazione anche la revocazione per omissione o doppio impiego ovvero errore di calcolo nel giudizio sul conto.

L'articolo 88, sempre in tema di revocazione, nel modificare l'articolo 203 del codice, mira a precisare che il ricorso deve essere proposto mediante deposito in segreteria. La soppressione, disposta dalla lettera b), rende la norma coerente con la modifica introdotta all'articolo 202, comma 3, appena sopra descritta.

L'articolo 89 apporta molteplici modifiche all'articolo 212 del codice concernente la formazione del titolo esecutivo. In particolare, è ora previsto che il rilascio della copia in forma esecutiva può avvenire anche da parte di un funzionario appositamente delegato dal dirigente della segreteria; conseguentemente anche il funzionario è esposto alla responsabilità sanzionata dal successivo comma 5. La riscrittura del comma 3 si è resa necessaria per risolvere problematiche applicative e per introdurre una disciplina più dettagliata della spedizione in forma esecutiva. Analogamente, e sempre per ragioni di semplificazione procedurale, anche il comma 4 è stato interamente riscritto.

L'articolo 90 ha introdotto un nuovo comma 1-bis all'articolo 214 del codice, che disciplina le attività di competenza dell'amministrazione danneggiata nella fase esecutiva, con la finalità di precisare, per il caso di pluralità di amministrazioni o enti interessati, quale sia il soggetto competente a curare la riscossione delle spese di giustizia.



La modifica al comma 3 del medesimo articolo 214 consente all'amministrazione procedente una più completa conoscenza degli elementi di fatto chiamati ad orientare la scelta delle modalità esecutive.

L'articolo 91, per le ragioni più volte sopra esposte, sostituisce, nell'articolo 217, comma 2, del codice, il termine «*unico*» con «*monocratico*» con riferimento al giudice delle pensioni e alle sue attribuzioni quale giudice dell'ottemperanza.

**Le modifiche all'allegato 2 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante *norme di attuazione***

L'articolo 92 modifica la norma sulla vigilanza, già affidata dall'articolo 3 dell'allegato 2 al presidente della sezione, in ordine alla corretta distribuzione degli incarichi di consulenza, introducendo parametri di maggiore certezza dei limiti temporali entro i quali deve essere contenuto l'affidamento degli incarichi a ciascun consulente tecnico. È stata inoltre operata una correzione formale al testo del successivo comma 3 per evitare ambiguità di riferimento soggettivo.

L'articolo 93 precisa, all'articolo 4, comma 2, delle norme di attuazione, che il Capo III delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, ivi richiamato, è quello del Titolo II.

L'articolo 94 inserisce un nuovo articolo 25-bis a conclusione dell'allegato 2, che, colmando un'evidente lacuna nell'ordinamento, disciplina lo svolgimento dei tirocini formativi presso la Corte dei conti richiamando l'articolo 73 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, con possibilità di erogazione di borse di studio a carico del bilancio autonomo della Corte dei conti.

**Le modifiche all'allegato 3 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante *norme transitorie e abrogazioni***

L'articolo 95 chiarisce la portata della norma di diritto intertemporale contenuta nell'articolo 2 dell'allegato 3, precisando che le disposizioni di cui alla Parte III del codice si applicano ai conti che risultano ancora da depositare al momento dell'entrata in vigore del codice stesso, qualunque sia l'esercizio di riferimento.

È stato poi inserito un nuovo comma 6-bis per chiarire l'ambito temporale di applicazione della nuova disciplina sugli uffici direttivi di cui all'articolo 12, comma 1-bis, del codice,



come già riferito sopra nell'illustrare i contenuti precettivi dell'articolo 5 del presente provvedimento.

Con riguardo all'elenco delle norme oggetto di abrogazione espressa, di cui all'articolo 4 dell'allegato 3, l'articolo 96 aggiunge una lettera f-bis) concernente l'abrogazione dell'articolo 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, in quanto superato dalla disciplina del codice, anche in relazione all'impropria qualificazione del giudice monocratico nei termini di «*giudice unico delle pensioni*».

L'articolo 97 contiene modifiche formali e di *drafting*.

L'articolo 98 contiene la clausola di invarianza finanziaria.





## RELAZIONE TECNICA

L'articolo 1 non produce impatti sulla finanza pubblica, in quanto pone norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 2 non comporta oneri sulla finanza pubblica in quanto si limita a estendere al giudizio pensionistico disposizioni processuali generali relative al rito ordinario del giudizio di responsabilità. Peraltro l'estensione non impatta sulla struttura attuale del rito pensionistico perché è diretta a colmare le lacune di tale disciplina processuale, come è attestato dall'inciso che dette disposizioni generali si applicano «se non espressamente derogate».

Gli articoli 3 e 4 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 5 non produce impatti sulla finanza pubblica.

Il carattere direttivo delle funzioni di procuratore regionale, previsto dalla lettera a), non comporta effetti sul trattamento stipendiale dei magistrati della Corte dei conti, né si traduce in un aumento dei posti di organico.

Gli articoli da 6 a 10 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 11 prevede un eventuale compenso del commissario *ad acta* nei giudizi di conto nell'ipotesi di inadempimento dell'amministrazione a fornire i documenti e gli elementi di giudizio necessari al fine della decisione. La norma si inserisce, quindi, sia nel giudizio per la resa di conto, in cui l'articolo 141 del codice prevede, oltre a specifiche sanzioni pecuniarie a carico dei soggetti inadempienti, che la compilazione d'ufficio del conto avvenga «a spese dell'agente contabile» (così il comma 6 dell'articolo citato), sia nel giudizio sul conto in cui pure è prevista, oltre alla generale condanna al pagamento delle spese processuali, anche la condanna dell'agente contabile (in questi termini, in particolare, l'articolo 149 del codice). Pertanto, il compenso del commissario *ad acta* rientra in questa disciplina di regolazione delle spese processuali e non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.



Gli articoli da 12 a 21 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 22 introduce la possibilità che il pubblico ministero contabile possa accedere anche mediante collegamento telematico diretto alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.

In realtà, la norma serve soltanto a superare alcune incertezze manifestate nella prassi e non comporta alcun onere aggiuntivo per la finanza pubblica in quanto si tratta di garantire accessi telematici alla banca dati dell'anagrafe tributaria.

Allo stato, peraltro, le Procure Regionali possono già accedere alla medesima banca dati attraverso l'assegnazione di un'utenza personale per ogni magistrato in servizio nelle Procure stesse allo scopo di distribuire gli accessi in maniera più rispondente alla distribuzione degli uffici sul territorio e corrispondere al meglio alle esigenze di tutela del segreto istruttorio.

La finalità dell'accesso ai dati si riferisce alle esigenze connesse alle richieste di sequestro conservativo ed altre esigenze di tutela del credito erariale.

Gli articoli da 23 a 30 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 31, nel prevedere che della riapertura del fascicolo archiviato è data notizia ai soggetti ai quali fosse stata precedentemente comunicata l'archiviazione, non comporta attività aggiuntive onerose, poiché, anche in forza della modifica di cui all'articolo 29 in ordine all'elezione di domicilio presso il difensore munito di PEC nella fase preprocessuale, consente di avvalersi della posta elettronica certificata per tale comunicazione, nonché della previsione dell'articolo 6 in materia di digitalizzazione. In ogni caso, la comunicazione della riapertura non richiede le forme previste per la notificazione degli atti giudiziari e non comporta quindi alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica.

Gli articoli 32 e 33 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

Le norme di cui agli articoli da 34 a 39, relative ai sequestri dei giudizi contabili, non impattano sulla finanza pubblica e in particolare non riguardano le dotazioni del *Fondo unico giustizia* (FUG), concernente esclusivamente risorse che ivi affluiscono da sequestri disposti nell'ambito di

procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero da procedimenti civili di cognizione o fallimentari (cfr., infatti, l'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché l'elenco *tassativo* delle somme e dei proventi alimentanti il suddetto FUG contenuto nell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181).

Gli articoli da 40 a 88 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 89 disciplina la spedizione in forma esecutiva delle sentenze di condanna precisando che la spedizione del titolo in forma esecutiva può farsi soltanto a favore di ciascuna delle parti a favore delle quali è stato pronunciato il provvedimento. Il rilascio di più copie in forma esecutiva, a prescindere dal fatto che è espressamente prevista un'adeguata motivazione della richiesta e che sussiste il "filtro" del decreto presidenziale nel loro rilascio, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, rientrando nelle spese processuali che sono poste a carico del soggetto debitore nell'ambito della fase esecutiva.

Gli articoli da 90 a 93 non producono impatti sulla finanza pubblica, trattandosi di norme di rilievo esclusivamente processuale.

L'articolo 94 non produce impatti sulla finanza pubblica in quanto è espressamente previsto che l'onere delle eventuali borse di studio sarà a carico del bilancio autonomo della Corte dei conti.

L'onere stimato è di 600.000,00 euro annui, che troveranno copertura sul pertinente capitolo di spesa del bilancio autonomo della Corte dei conti.

Si soggiunge che tale bilancio presenta ampi margini di avanzo (l'ultimo conto consuntivo approvato, relativo all'esercizio 2017, ha fatto registrare un incremento dell'avanzo di amministrazione, quantificato in oltre € 51 mln, «derivante dall'attenta politica di contenimento della spesa adottata [...] anche, e soprattutto, per le autonome scelte gestionali dell'Amministrazione»: cfr. decreto del Presidente della Corte dei conti 21 giugno 2018, pubblicato in Gazzetta ufficiale, 13 luglio 2018, supplemento ordinario n. 34; il consuntivo relativo all'esercizio 2018 presenta un avanzo di esercizio pari a € 28.312.734,91, portando l'avanzo complessivo al 31 dicembre 2018 a € 79.491.885,18. Alla data della presente relazione, tuttavia, il consuntivo 2018 non ha ancora concluso il suo *iter* perfezionativo, ma su di esso si sono già





## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

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

**Amministrazione proponente:** Presidenza del Consiglio dei ministri.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 26 AGOSTO 2016, N. 174, 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**

Sulla base della delega conferita al Governo dall'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stato adottato il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 recante "*Codice della giustizia contabile*", contenente altresì le relative norme di attuazione, transitorie e abrogative.

L'articolo 20, comma 6, come modificato dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2018, n. 128, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di delegazione e nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 174 del 2016.

L'intervento normativo in esame, che riveste i requisiti di cui all'articolo 76 della Costituzione, contiene disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante Codice della giustizia contabile, anche sulla scorta di quanto espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con parere n. 6 del 2 agosto 2018, che hanno evidenziato la necessità di apportare alcune modifiche e revisioni ispirate all'esigenza di superare alcune difficoltà interpretative emerse nell'applicazione degli istituti codicistici.

#### 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 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).

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. Da tali circostanze si è evidenziata la necessità di riordinare organicamente nel decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 le disposizioni sulla giustizia contabile, apportando altresì innovazioni e adeguamenti alla luce dell'articolo 111 della Costituzione.

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

L'intervento normativo in esame introduce modifiche e integrazioni al Codice del processo contabile che investono anche l'allegato 2, contenente norme di attuazione e l'allegato 3 contenente norme transitorie e abrogative. Le norme correttive mirano nel loro complesso a chiarire il significato di alcune norme processuali ed a garantire una maggiore coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa in esame.

### **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, attraverso opportuni correttivi a migliorare l'applicazione di alcuni istituti processuali contabili.

### **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 1) 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.

### **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 apporta correttivi al Codice della giustizia contabile, completando il riordino e la ridefinizione di istituti giuridici ivi disciplinati anche 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 della stessa 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), in posizione di neutralità e di indipendenza dell'operato di controllo (sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976). 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.

In materia di delegazione legislativa si segnala il principio stabilito dalla Corte costituzionale che ha affermato che *«la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega»* (così la sentenza n. 98 del 2008; nello stesso senso anche le ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000), con la conseguenza che non possono ritenersi illegittime quelle norme delegate *«che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»*, essendo fisiologico al rapporto norma delegante-norma delegata un'attività di *«riempimento»* da parte di quest'ultima che tenga ragionevolmente insieme i due livelli normativi.

## **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 del presente intervento normativo.

### **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 del presente intervento normativo.

### **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 QUALITÀ 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 novella legislativa per mantenere il corpus normativo organico rappresentato dal d.lgs. 174 del 2016.
- 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**  
Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 174 del 2016 (avvenuta il 7 ottobre 2016).
- 7) **Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**  
L'intervento delegato 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 DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

**Titolo:** Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

L'intervento normativo in esame modifica il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante Codice di giustizia contabile (Codice), introducendo sia numerose disposizioni di tipo prevalentemente formale, volte a chiarire e correggere diverse disposizioni del Codice, sia modifiche di natura più sostanziale, potenzialmente in grado di produrre un impatto significativo sui destinatari pubblici e privati. La presente relazione si concentra sulle principali innovazioni di tipo sostanziale e, per facilitare l'esposizione dei risultati dell'analisi di impatto, è organizzata, all'interno di ogni sezione, secondo i seguenti temi:

- Attività istruttoria del pubblico ministero;
- Giudizio di conto;
- Giudizio pensionistico;
- Tutela del terzo;
- Questioni di giurisdizione;
- Principi generali e organizzazione della Corte.

### SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'articolo 20, comma 6, come modificato dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2018, n. 128, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al Codice di giustizia contabile di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con parere n. 6 del 2 agosto 2018, hanno proposto al Governo l'esercizio della delega correttiva, evidenziando l'opportunità di adottare modifiche volte a superare le difficoltà interpretative emerse nel primo biennio di applicazione del Codice.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2018, è stata nuovamente istituita, presso il Dipartimento, per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, la commissione, prevista per la stesura dell'articolato dal comma 4 dell'articolo 20 citato, presieduta dal capo del DAGL e composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni, rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura Generale dello Stato. La commissione ha concluso i lavori il 12 aprile 2019.

Le modifiche proposte sono volte a chiarire e precisare il contenuto di alcune disposizioni, ad introdurre semplificazioni procedurali, a rafforzare le garanzie di un giusto processo. In particolare, la presente relazione, dopo aver riportato alcuni dati utili a contestualizzare il lavoro della Corte, si

concentra sulle principali modifiche apportate al Codice, illustrandone le motivazioni e le finalità, descrivendo le più rilevanti opzioni esaminate, nonché gli effetti attesi per i destinatari.

## 1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

### *Dati di contesto sui giudizi della Corte*

Già nel 2016, in occasione dell'analisi di impatto a supporto dell'elaborazione del Codice, si evidenziava come l'efficacia del processo contabile s'incardinasse sulla sua capacità di contribuire al recupero, a seguito di condanna definitiva, dei crediti a ristoro del danno procurato all'Amministrazione. Si evidenziava come tale caratteristica era particolarmente carente: la relazione per il 2016 del procuratore generale della Corte dei conti (Colella) richiamava una stima (par 8.2) del dato dei recuperi (quinquennio 2011-2015) pari a 213 Meuro, a fronte di 646 Meuro di importi di condanna, per un rapporto pari al 33%. Il tutto con evidente impatto negativo in termini di elevata penalizzazione dell'erario e credibilità delle istituzioni.

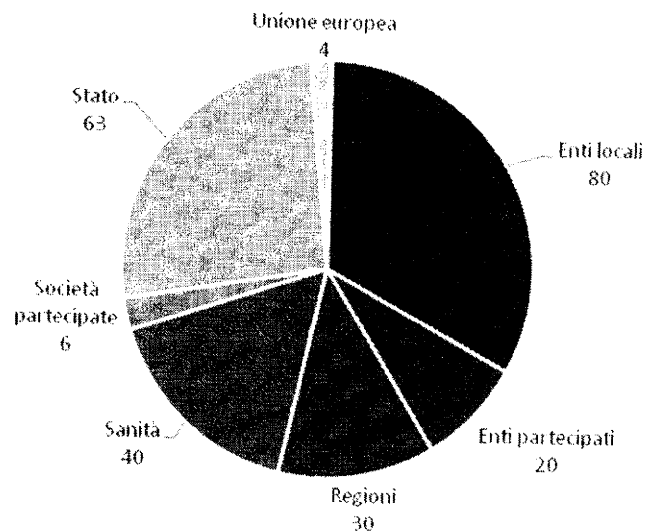
L'analisi che ha affiancato l'elaborazione della originaria proposta di riordino ha attribuito tale bassa efficacia, in particolare, alle seguenti criticità:

- Esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale esogena all'attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie delle sentenze, che procedono con procedure macchinose, diverse, spesso disattente, tali da rendere lo strumento privo dell'efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale e da produrre anche incertezza sull'ammontare effettivo dei crediti recuperati;
- 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. L'attuale rito abbreviato risulta scarsamente utilizzato, raccogliendo recuperi compresi tra lo 0,7 e l'1% dell'ammontare complessivo (Relazione Colella 2016);
- Assenza di un effettivo sistema di garanzie sul recupero dei crediti.

In particolare, già nel 2016, si evidenziavano una serie di criticità, come di seguito sintetizzate:

- La Tabella 1 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, seguono gli enti sanitari e le regioni. Tenendo conto della numerosità tipologica, gli enti maggiormente colpiti appaiono essere le amministrazioni dello stato e le regioni.

**Tabella 1** 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

- L'attività delle sezioni di appello era crescente e si attestava, nel 2015, a circa 1000 giudizi dando luogo a circa 584 milioni di importi di condanna (Tab. 2) <sup>1</sup>. Altresi, 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 un'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 carenza strutturale e una elevata penalizzazione dell'erario.

<sup>1</sup> 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 (circa 130 mln/anno).

**Tabella 2- 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	CESSATA MATERIA	CONDANNA	CONDONO ERARIALE	DICHIARAZIONE	DIRETTO	IMPROCEDIBILITA'	INAMMISSIBILITA'	PRESCRIZIONE	REVOCAZIONE	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	€ 114.214.193,55	€ 185.294,14	€ 295.746,60
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	6	13	2	2	48	23	0	1	0	6	2	1	104	€ 12.153.282,13	€ 38.000,00	€ 52.066,73
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	4	30	0	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
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>73</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>243</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>426</b>	<b>€ 584.163.814,30</b>	<b>€ 736.912,36</b>	<b>€ 452.604,37</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>														<b>€ 585.353.331,03</b>		

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

Le tabb. 3-7 riportano il bilancio delle attività per il 2015. Da esse si deduce una leggera prevalenza delle definizioni rispetto alle 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.8).

I dati si confermano anche in una fase successiva (tabb. 9-12).

**Tabella 3- 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
<b>Totale</b>	<b>2.841</b>	<b>993</b>	<b>1.027</b>	<b>2.811</b>

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

**Tabella 4- 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 5-** 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 6-** 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 7-** 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 8-** 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 9 - SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA – Giudizi di responsabilità**

Giudizi	Istanza	Prima centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione siciliana	Totale
Pendenti al 1.1.2018	Istanza PG	41	229	54	30	354
	Istanza di parte	243	833	556	52	1684
	<b>Totale</b>	<b>284</b>	<b>1062</b>	<b>610</b>	<b>82</b>	<b>2038</b>
Pervenuti	Istanza PG	33	34	42	19	128
	Istanza di parte	168	244	158	48	618
	<b>Totale</b>	<b>201</b>	<b>278</b>	<b>200</b>	<b>67</b>	<b>746</b>
Definiti	Istanza PG	48	113	38	32	231
	Istanza di parte	395	335	193	56	979
	<b>Totale</b>	<b>443</b>	<b>448</b>	<b>231</b>	<b>88</b>	<b>1210</b>
Rimanenza al 31.12.2018	Istanza PG	26	150	59	17	252
	Istanza di parte	16	742	521	44	1323
	<b>Totale</b>	<b>42</b>	<b>892</b>	<b>580</b>	<b>61</b>	<b>1575</b>

Fonte: Tab. 14 - Relazione Corte dei conti anno 2018 (15.2.19)

**Tabella 10 - SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA – Giudizi di conto**

Giudizi	Istanza	Prima centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione siciliana	Totale
Pendenti al 1.1.2018	Istanza PG	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	1	19	0	20
	<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>20</b>
Pervenuti	Istanza PG	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	3	13	0	16
	<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>16</b>
Definiti	Istanza PG	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	4	7	0	11
	<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>11</b>
Rimanenza al 31.12.2018	Istanza PG	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	0	25	0	25
	<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>25</b>

Fonte: Tab. 14 - Relazione Corte dei conti anno 2018 (15.2.19)

**Tabella 11 - SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA – Istanza**

di definizione ex. Art. 1, co. 231, 232, 233 L. 266/2005

Istanze	Prima centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione siciliana	Totale
Pendenti al 1.1.2018	0	4	13	0	17
Istanze accolte	4	6	8	0	18
Istanze rigettate o inammissibili	9	1	4	0	14
Rimanenza al 31.12.2018	1	0	0	0	1

Fonte: Tab. 14 - Relazione Corte dei conti anno 2018 (15.2.19)

Tabella 12 - SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA -  
Giudizi in materia pensionistica

Istanze	Prima centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione siciliana	Totale
Pendenti al 1.1.2018	159	594	432	107	1292
Pervenuti	126	167	99	138	530
Definiti	181	529	381	190	1281
Rimanenza al 31.12.2018	104	232	150	55	541

Fonte: Tab. 14 - Relazione Corte dei conti anno 2018 (15.2.19)

La situazione del personale di magistrature è riportata nella tabella seguente. L'organico è di ca. 1200 unità, a fronte del quale sono vacanti ca. 400 unità, pari a un terzo.

Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2015

		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTE
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		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 criticità evidenziate nella relazione Air elaborata nel 2016 possono essere sintetizzate come segue: i) il perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile risultava determinato da norme prerepubblicane e da una mancanza di coordinamento formale e sostanziale delle norme, disposizioni e prassi vigenti, con particolare riferimento al cosiddetto "rinvio dinamico" delle norme del processo civile "in quanto applicabili" aveva prodotto e ancora produce margini di incertezza e applicazioni interpretative. Da ciò scaturiva un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale era regolata da norme processuali civilistiche, "in quanto applicabili" mentre quella istruttoria e preprocessuale si era poggiata su norme prerepubblicane, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, cristallizzate, nelle prassi operative. Da ciò emergevano evidenti asimmetrie tra possibilità e strumenti a disposizione del P.M. e dell'indagato nella fase preprocessuale e conseguenti difficoltà a dare attuazione al principio costituzionale del "giusto processo" (art. 111 della Costituzione). A queste criticità, si aggiungeva il fatto che l'esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale era esogena all'attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie, che operavano con procedure macchinose, diverse, tali da rendere lo strumento privo dell'efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale con livelli di recupero dei crediti troppo contenuti sull'ammontare delle condanne.

L'attuazione della riforma del 2016 ha contribuito a sanare parte delle criticità sopra evidenziate. Ciononostante, l'attuazione delle disposizioni ha mostrato che restano delle aree problematiche, inerenti correttivi per temi d'impatto sostanziale, che giustificano una revisione della norma, come si evidenzia di seguito.

### **Attività istruttoria del pubblico ministero contabile**

Il testo unico sull'ordinamento della Corte dei conti del 1934 aveva riconosciuto, in capo al pubblico ministero contabile, il potere di «chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie» e di «disporre accertamenti diretti»<sup>2</sup>. La disposizione, oltre ad attribuire al pubblico ministero poteri limitati, aveva determinato, per la sua genericità, incertezze e disomogeneità applicative.

Il quadro è mutato soltanto sessant'anni dopo, con le previsioni contenute nel d.l. 152/91<sup>3</sup> e nel d.l. 453/93<sup>4</sup>. In particolare, quest'ultimo aveva stabilito che il procuratore regionale, nelle istruttorie di propria competenza, potesse disporre:

<sup>2</sup> Art. 74 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 ("Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti").

<sup>3</sup> D.l. 13 giugno 1991 n.152 ("Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa"), convertito con legge 12 luglio 1991 n.203, il quale ha stabilito, all'art. 16, la possibilità in capo alla Corte dei conti di disporre ispezioni ed accertamenti diretti anche a mezzo della Guardia di Finanza.

<sup>4</sup> D.l. 15 novembre 1993 n.453 ("Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"), convertito con legge 14 gennaio 1994, n. 19.

- a) l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici;
- b) il sequestro dei documenti;
- c) audizioni personali;
- d) perizie e consulenze<sup>5</sup>.

Con le riforme dei primi anni '90, l'attività preprocessuale svolta dal pubblico ministero ha quindi assunto i caratteri della vera e propria attività istruttoria, finalizzata non soltanto alla verifica della sussistenza delle condizioni per promuovere l'azione di responsabilità, ma anche alla precostituzione di prove da utilizzare nel giudizio. Tuttavia, nonostante le specificazioni prodotte, nel concreto svolgimento dell'attività del pubblico ministero contabile sono residue diverse indeterminanze.

Il Codice del 2016, coerentemente con i principi della legge-delega<sup>6</sup>, ha inteso superare incertezze e criticità, provvedendo a disciplinare in dettaglio i poteri istruttori del pubblico ministero contabile<sup>7</sup>.

Al contempo, esso ha previsto un rafforzamento delle garanzie della difesa, assicurando una partecipazione piena e consapevole dei presunti responsabili anche nella fase istruttoria e preprocessuale. Emblematica è, in questo senso, la previsione contenuta all'art. 55, secondo cui 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 quale presunto responsabile*».

Con riferimento alla conclusione della fase istruttoria, una delle principali novità introdotte dal Codice ha riguardato l'inammissibilità di attività istruttorie successive all'invito a dedurre «*salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni*» (art. 67, comma 7). Tale norma, di evidente matrice garantista, ha inteso porre

<sup>5</sup> Art. 5, comma 6. L'art. 2 del medesimo provvedimento ha inoltre attribuito al pubblico ministero il potere di delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e di avvalersi di consulenti tecnici.

<sup>6</sup> In base alla delega (art. 20, comma 2, lett. g), della legge n. 124/2015, occorre infatti «*riordinare la fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi: 1) specificità e concretezza della notizia di danno; 2) 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; 3) obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva; 4) specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia, anche locali; 5) formalizzazione del provvedimento di archiviazione; 6) 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 formalizzata archiviazione*».

<sup>7</sup> Mentre, infatti, l'art. 5, comma 6, del d.l. 453/93 aveva meramente elencato i mezzi istruttori, il Codice ne ha invece dettagliatamente disciplinato l'applicazione, agli artt. 56 e seguenti ("deleghe istruttorie" art. 56; "richieste di documenti e informazioni", art. 58; "esibizione di documenti", art. 59; "audizioni personali", art. 60; "ispezioni e accertamenti", art. 61; "sequestro documentale", art. 62; "consulenze tecniche", art. 63).

un limite all'attività istruttoria d'iniziativa del pubblico ministero contabile all'esito dell'invito a dedurre, prevedendo che l'impulso all'attività integrativa fosse riconducibile alle controdeduzioni e, quindi, a indicazioni dei presunti responsabili in merito ad approfondimenti ad essi, evidentemente, necessari.

Di rilievo, nella succitata ottica garantista, risulta inoltre la regolamentazione della riapertura del fascicolo istruttorio archiviato, che il Codice ha previsto possa avvenire, con decreto motivato del procuratore regionale, solo laddove «*sopravvengano fatti nuovi e diversi successivi al provvedimento di archiviazione*» (art. 70)<sup>8</sup>.

Il primo biennio di applicazione del nuovo Codice ha mostrato l'eccessivo rigore di alcune disposizioni, risultate, nei fatti, **irragionevolmente onerose o, in ogni caso, invasive della sfera di autonomia del pubblico ministero** in relazione all'organizzazione delle modalità investigative. In questa direzione si segnala, in particolare:

- la disciplina delle deleghe istruttorie (art. 56), la quale prevede l'obbligo per il pubblico ministero di motivare la scelta di svolgere attività istruttoria direttamente ovvero di affidarla alla Guardia di Finanza o ad altre Forze di polizia, nonché la possibilità di delegarla a dirigenti o funzionari della pubblica amministrazione solo «*in casi eccezionali e motivati*»;
- la disciplina dell'accesso a documenti e informazioni in possesso della pubblica amministrazione (art. 58), la quale prevede l'obbligo per il pubblico ministero di emettere un decreto motivato; inoltre, in assenza di una norma di senso contrario, attualmente per l'accesso alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, il pubblico ministero deve avvalersi dell'intermediazione della Guardia di Finanza.

Critica, nelle pratiche applicazioni, è risultata anche la disciplina delle attività istruttorie successive all'invito a dedurre. Il divieto di svolgere attività istruttoria integrativa, salvo quella resa necessaria dalle controdeduzioni del soggetto invitato (cfr. *supra*), ha rappresentato una **limitazione eccessiva all'attività preprocessuale del pubblico ministero contabile nei casi in cui ricorrano situazioni obiettivamente nuove** rispetto alla fase istruttoria precedente e che non richiedano l'emissione di un nuovo invito a dedurre. Ciò anche contro l'interesse dello stesso presunto

<sup>8</sup> Ulteriori disposizioni del Codice, che, con specifico riguardo alla fase preprocessuale, hanno esteso le garanzie di difesa del presunto responsabile, riguardano la necessità che tutti gli atti istruttori del pubblico ministero, compresi i decreti per la trasmissione di atti e documenti (art. 58, comma 2), siano motivati, con la sanzione della nullità nei casi di omessa o apparente motivazione (art. 65); la previsione che, nel corso delle audizioni personali dei soggetti informati, questi ultimi abbiano la possibilità di farsi assistere da un difensore di fiducia e di non rispondere a domande su fatti dai quali potrebbe emergere una loro personale responsabilità (art. 60); la previsione che all'esecuzione della misura del sequestro documentale possa assistere il responsabile dell'area legale dei soggetti presso i quali si compie il sequestro, se prontamente reperibile, nonché di una fase eventuale di reclamo alla competente Sezione giurisdizionale avverso il provvedimento del pubblico ministero che ha disposto la misura (art. 62); l'affermazione del diritto di visionare e di estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale (art. 71).

responsabile nel caso in cui tali situazioni depongano a suo favore (come, ad esempio, nel caso della sopravvenienza di una sentenza penale assolutoria non eccepita nelle controdeduzioni).

### **Giudizi di conto**

Il giudizio sui conti ha per oggetto la verifica della regolarità del conto giudiziale cui sono tenuti i titolari di gestione di tesoreria e gli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni. Esso si suddivide in:

- giudizio per la resa del conto, attivato dal pubblico ministero in specifici casi previsti dalla legge (cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio; deficienze accertate dalla pubblica amministrazione; ritardo a presentare i conti; omissione del deposito);
- giudizio di conto vero e proprio, instaurato con il deposito del conto, da parte della pubblica amministrazione di appartenenza dell'agente contabile, presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente e concluso con una pronuncia di discarico o di condanna dell'agente contabile.

Il nuovo Codice ha introdotto, rispetto a tale giudizio, i seguenti elementi di novità:

- introduzione dell'anagrafe degli agenti contabili: nell'anagrafe, tenuta presso la Corte dei conti, confluiscono i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale, che sono comunicati dalle amministrazioni alla sezione giurisdizionale territorialmente competente;
- applicazione di modalità telematiche per il deposito dei conti e dei relativi atti e documenti, nonché per l'accesso all'anagrafe da parte delle amministrazioni interessate, delle sezioni giurisdizionali e delle procure territorialmente competenti;
- 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 devono attenersi, nella pianificazione dell'esame dei conti.

Con tali novità, accanto a una disciplina più dettagliata del giudizio per la resa del conto, il nuovo Codice ha inteso aumentare l'efficacia dell'azione della Corte in materia di giudizi di conto, garantendo uno snellimento degli adempimenti a carico dei magistrati contabili e una calendarizzazione delle attività di esame, che possono così essere rivolte in modo prioritario ai conti depositati da agenti contabili relativamente ai quali siano 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 carattere di novità.

Nel dibattito che ha seguito la prima applicazione del Codice sono emerse ulteriori esigenze di

riforma. Tali esigenze si riferiscono, da un lato, a un ulteriore snellimento degli adempimenti a carico della magistratura contabile, a fronte del permanere di adempimenti onerosi. Tra questi, si segnala ad esempio l'obbligo, per il giudice relatore, di acquisire l'autorizzazione del collegio (richiedendo quindi la convocazione di apposita udienza camerale) in occasione di ciascuna richiesta istruttoria (ispezioni, accertamenti diretti, nomine di consulenti tecnici).

Altre esigenze di riforma sono sorte, invece, in relazione alla struttura stessa del giudizio. In questo ambito ha assunto un ruolo centrale nel dibattito il tema dell'applicazione ai giudizi di conto dei principi del giusto processo, con particolare riferimento ai due seguenti profili:

- terzietà e imparzialità del giudice: ha costituito da più parti oggetto di riflessione in questo senso il fatto che il magistrato incaricato dell'istruttoria facesse parte del collegio giudicante;
- contraddittorio: in particolare, non appaiono conformi ai principi del giusto processo
  - la formulazione dell'articolo 62 nella parte in cui prevede per l'agente contabile, ove presente in udienza, soltanto il diritto di essere ascoltato dal collegio per «fornire chiarimenti», ma non anche per svolgere le proprie difese se non con il patrocinio di un legale;
  - la mancata tempestiva trasmissione della relazione del giudice designato per l'esame del conto al soggetto interessato e all'amministrazione di appartenenza;
  - la mancata garanzia di partecipazione dell'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile in fase di impugnazione.

### ***Giudizio pensionistico***

Quanto ai giudizi pensionistici devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti, una delle principali criticità riscontrate attiene alla procedura prevista per la fissazione dell'udienza. Al riguardo, l'art. 155 del Codice dispone che il giudice, entro dieci giorni dal deposito del ricorso, fissa l'udienza di discussione con decreto, che viene comunicato al ricorrente dalla segreteria della sezione. Questa norma ha mostrato, nella sua applicazione concreta, alcuni aspetti problematici.

Da una parte, il fascicolo amministrativo relativo alla posizione pensionistica del ricorrente, che assume evidentemente un ruolo determinante ai fini del giudizio, è depositato a cura dell'amministrazione solo all'atto della costituzione in giudizio o anche successivamente, rendendo inevitabile uno o più rinvii dell'udienza. Ciò, oltre a determinare un allungamento dei tempi del processo, non garantisce adeguatamente la controparte, che non può accedere al fascicolo sin dall'inizio del procedimento, limitando, in tal modo, le garanzie di un giusto processo. D'altra parte, la procedura attuale comporta che l'amministrazione, prima ancora di aver ricevuto la notifica del ricorso, si veda richiedere il relativo fascicolo amministrativo e che sia, dunque, gravata da tale adempimento anche in assenza di un effettivo radicamento del contraddittorio su iniziativa del ricorrente.

Problemi di natura simile si riscontrano anche in riferimento al procedimento cautelare. Difatti, l'articolo 161 del Codice prevede che la data dell'udienza sia comunicata a cura della segreteria del giudice alle parti, che possono depositare memorie e documenti sino al quinto giorno precedente tale data. Ne deriva che l'Ente pensionistico convenuto spesso non conosca adeguatamente il merito della causa, non avendo ancora ricevuto il ricorso cautelare (laddove non gli sia stato già notificato dal ricorrente). Ciò produce spesso un rinvio dell'udienza e un allungamento dei tempi del giudizio con effetti negativi sia per le parti, sia per l'economia complessiva del processo.

### **Questioni di giurisdizione**

Altre criticità rilevate nella situazione attuale riguardano la *translatio iudicii*.

Una prima questione attiene alla conservazione degli effetti della domanda di risarcimento inizialmente proposta dal pubblico ministero dinanzi alla Corte dei conti, nell'ipotesi di diniego di giurisdizione del giudice contabile e di riproposizione della domanda dinanzi ad altro giudice da parte dell'amministrazione danneggiata. Al fine di rendere effettiva la *translatio iudicii* anche nei giudizi di responsabilità amministrativa, appare necessario precisare che restano ferme le preclusioni e le decadenze intervenute e sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda. In questo modo si risolverebbero le problematiche applicative derivanti dal diverso tenore letterale dell'articolo 17, comma 2, del Codice che concerne la *translatio iudicii* nella generalità dei giudizi.

Una seconda questione riguarda la piena realizzazione della *translatio iudicii* nel giudizio contabile ed è legata alla circostanza che mentre l'attore del processo per il risarcimento del danno erariale è il pubblico ministero, quello del giudizio risarcitorio dinanzi al giudice ordinario è la pubblica amministrazione. Il Codice (art. 17, comma 8) ha superato solo parzialmente tale ostacolo, consentendo all'amministrazione danneggiata di riproporre dinanzi ad altro giudice il giudizio iniziato dal pubblico ministero contabile. Manca, invece, una disciplina adeguata per la fattispecie inversa, quando la giurisdizione è declinata in favore del giudice contabile.

### **Principi generali e organizzazione della Corte**

Dal punto di vista ordinamentale, il sistema attuale è caratterizzato da una disomogeneità tra il modello previsto per gli uffici della giustizia ordinaria – in cui è costante il parallelismo tra funzioni giudicanti e funzioni requirenti – e quello previsto per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti. In particolare, la posizione del procuratore regionale della Corte dei conti non è omogenea rispetto a quella del procuratore della repubblica, in quanto quest'ultima comporta l'esercizio di funzioni direttive.

Un intervento su questa materia appare necessario anche per dare attuazione all'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che non solo fa riferimento alle norme e ai principi del codice di procedura civile, ma rinvia anche ai principi e ai criteri direttivi previsti dall'articolo 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997, tra cui rientrano, appunto, *"le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa"*.

Un aspetto di carattere meramente organizzativo attiene alle procedure previste in materia di esecuzione delle sentenze di condanna, attualmente connotate da eccessiva rigidità in merito:

- alla necessità che la formula per la spedizione in forma esecutiva possa essere apposta esclusivamente da parte del dirigente della segreteria della sezione giurisdizionale;
- al divieto di spedizione senza giusto motivo di più di una copia del titolo in forma esecutiva, e solo a favore dell'ufficio del pubblico ministero;
- alla insufficiente chiarezza della procedura prevista per la spedizione di ulteriori copie del titolo in forma esecutiva.

Sempre dal punto di vista organizzativo, si segnala che attualmente non è previsto lo svolgimento dei tirocini formativi presso la Corte dei conti, il che priva sia i potenziali tirocinanti di un'utile attività formativa, sia la Corte stessa del supporto di tali figure.

### **Tutela del terzo**

Altre criticità rilevate nella situazione attuale riguardano un rafforzamento della "tutela del terzo", nell'ambito dei procedimenti cautelari per giudizio di responsabilità e anche in riferimento a soggetti naturalmente "estranei" alla giurisdizione contabile. Di fatto, il Codice attualmente non prevede per il terzo la possibilità di intervenire in vario modo nel corso del procedimento cautelare, assicurandogli espressamente una possibilità di *espressione* (possibilità che nel frattempo si è fatta, faticosamente, strada nella giurisprudenza).

In particolare, la riforma del 2016 non è riuscita a incidere in modo sostanziale sugli argomenti che seguono:

- Nei provvedimenti di sequestro, la norma non prevede che il terzo, che assume di essere stato leso da un provvedimento di sequestro, possa opporsi intervenendo in udienza.
- Sempre in linea con il punto precedente, al terzo che si ritiene leso dal provvedimento di sequestro, e che tuttavia ne ha avuto conoscenza successivamente alla scadenza del termine per proporre reclamo, non è riconosciuta la possibilità di agire in corso di causa.
- Infine, sempre nel quadro complessivo delle tutele del terzo, attualmente non gli è riconosciuto il diritto di proporre reclamo avverso il provvedimento cautelare.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

#### ***Attività istruttoria del pubblico ministero contabile***

In relazione alla fase istruttoria del procedimento di responsabilità, l'obiettivo generale dell'intervento è quello di aumentare l'efficacia e la tempestività dell'attività svolta dalle procure regionali.

A tale risultato l'intervento intende contribuire perseguendo, in particolare, i seguenti obiettivi specifici:

- ampliare i poteri istruttori del pubblico ministero contabile, rafforzando al contempo i diritti della difesa anche nella fase preprocessuale;
- chiarire e precisare gli ambiti della disciplina suscettibili di dar luogo a incertezze e disomogeneità applicative.

#### ***Giudizi di conto***

In relazione ai giudizi di conto, obiettivi generali dell'intervento sono quelli di garantire maggiore integrità del contraddittorio, sia in primo grado che in fase di impugnazione, e di rafforzare l'attività accertativa.

A tale risultato, l'intervento intende contribuire perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- garantire terzietà e imparzialità del giudice relatore, ampliandone, al contempo, la discrezionalità in fase istruttoria;
- rafforzare le garanzie della difesa, aumentando la partecipazione dell'agente contabile e dell'amministrazione di appartenenza.

#### ***Giudizio pensionistico***

Gli obiettivi perseguiti in relazione ai giudizi di conto sono i seguenti:

- maggiore celerità e certezza dei tempi del processo;
- rafforzamento delle garanzie per le parti;
- semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti a carico della segreteria del giudice.

#### ***Principi generali e organizzazione della Corte***

Dal punto di vista dell'organizzazione della Corte, l'intervento persegue le seguenti finalità:

- assicurare maggiore omogeneità tra la figura del Procuratore regionale della Corte dei conti e quella del Procuratore della Repubblica;
- semplificare e chiarire le procedure relative all'esecuzione delle sentenze di condanna;
- estendere la disciplina dei tirocini formativi alla Corte dei conti.

#### ***Questioni di giurisdizione***



L'obiettivo perseguito è quello di consentire al pubblico ministero contabile di beneficiare degli effetti della *translatio iudicii*, nel caso in cui la giurisdizione sia declinata in favore del giudice contabile.

### ***Tutela del terzo***

In relazione alla tutela del terzo, obiettivo generale dell'intervento è l'aumento delle "garanzie del giusto processo", a favore anche di soggetti naturalmente "estranei" al giudizio contabile.

Nell'ambito dei provvedimenti di sequestro, l'intervento intende contribuire a tale risultato attraverso il conseguimento del seguente obiettivo specifico:

- Aumentare i diritti di opposizione e di reclamo del terzo che assuma d'essere stato leso.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

### ***Attività istruttoria del pubblico ministero contabile***

In relazione alla fase istruttoria del procedimento di responsabilità, gli indicatori associati agli obiettivi sopra definiti sono i seguenti:

- percentuale delle procedure istruttorie definite rispetto a quelle pendenti;
- percentuale di sentenze di assoluzione sul totale delle sentenze emesse.

### ***Giudizi di conto***

In relazione alla fase istruttoria del procedimento di responsabilità, il principale indicatore associato agli obiettivi sopra definiti è rappresentato dalla percentuale di giudizi di conto iscritti a ruolo.

### ***Giudizio pensionistico***

In merito al giudizio pensionistico, il principale indicatore in grado di misurare l'efficacia dell'intervento proposto è rappresentato dai tempi medi di conclusione dei relativi procedimenti.

### ***Tutela del terzo***

In relazione alla tutela del terzo, il principale indicatore associato agli obiettivi sopra definiti è rappresentato dal numero delle istanze all'interno dei procedimenti di sequestro.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

Nel corso dell'istruttoria sono state esaminate opzioni relative ai seguenti temi:

### **Attività istruttoria del pubblico ministero contabile**

In relazione alle **audizioni personali** (art. 60) è stata valutata una proposta, formulata dalle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, volta a eliminare la previsione - nel decreto motivato del pubblico ministero - dell'avvertenza per il soggetto informato della facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia e il richiamo all'art. 249 del codice di procedura civile (facoltà di astensione). Le motivazioni della proposta risiedevano nella necessità di evitare di allarmare ingiustificatamente soggetti soltanto informati dei fatti e del tutto estranei alla catena causale del danno, che in tali circostanze sostengono sovente spese legali non necessarie e non rimborsabili dal proprio datore di lavoro pubblico, fermo restando che per gli auditi potenzialmente coinvolti è già prevista la garanzia di cui al comma 4 del medesimo articolo («Il soggetto sottoposto ad audizione [...] non può essere obbligato a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità; in tal caso, deve essere avvertito che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da un difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione che è rinviata a nuova data»). E' stata tuttavia preferita l'opzione zero, al fine di preservare il diritto di difesa del soggetto audito, in base alla considerazione che questo potrebbe essere coinvolto nella vicenda produttiva di danno e ravvisare comunque la necessità di farsi assistere da un difensore fin dall'inizio dell'audizione.

In merito alle **consulenze tecniche** (art. 63), per risolvere alcune problematiche emerse in relazione all'applicazione della disciplina dettata dal Codice, sono state valutate alcune opzioni dirette a specificare l'attività del consulente. In particolare, una prima opzione, proposta dalle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, prevedeva l'esplicitazione della possibilità, per il consulente tecnico, di effettuare (dietro autorizzazione del pubblico ministero) ispezioni, accertamenti diretti e acquisizioni documentali, nonché la previsione dell'obbligo, per lo stesso, di informare immediatamente il pubblico ministero in caso di diniego opposto dalla pubblica amministrazione.

Una variante di tale opzione, emersa in sede di Commissione per la stesura dello schema di provvedimento, prevedeva l'inserimento di una restrizione dell'ambito di svolgimento delle ispezioni, degli accertamenti diretti e delle acquisizioni documentali alle sole pubbliche amministrazioni. E' stato tuttavia preferita l'opzione zero, al fine di evitare appesantimenti della disciplina, anche considerando che il consulente tecnico esercita i propri poteri in virtù di una delega/autorizzazione del pubblico ministero, cui va integralmente ricondotta (in coerenza con gli obiettivi dell'intervento, su cui cfr. Sez. 2) la gestione dell'attività istruttoria. Parimenti, si è optato per non inserire l'obbligo di informare immediatamente il pubblico ministero in caso di diniego opposto dalla pubblica amministrazione, ritenendo tale previsione di tenore eccessivamente "inquisitorio".

### ***Decisione su questioni di giurisdizione***

Al riguardo, sono state esaminate due alternative relative alla decorrenza dei termini previsti dall'articolo 17 del Codice. La prima opzione consisteva nel far decorrere tali termini dalla comunicazione della sentenza, atteso che il pubblico ministero, che non è parte del giudizio in oggetto, potrebbe non venire a conoscenza del passaggio in giudicato della sentenza (se non dell'esistenza stessa del giudizio); la seconda opzione consisteva nel farli decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza, considerato che in molti casi quest'ultimo consegue al mero decorso del tempo e non è oggetto di specifica comunicazione.

Sono state valutate anche alternative inerenti la scelta dei soggetti su cui far ricadere gli obblighi di comunicazione del deposito della sentenza in caso di giudizi per danno erariale; si è concluso che l'unica soluzione percorribile fosse quella di individuare tali soggetti in quelli indicati all'articolo 52, comma 1 del Codice.

Si è anche valutato se rendere obbligatoria la comunicazione dell'instaurazione stessa del giudizio, piuttosto che del deposito della sentenza, ma si è convenuto che ciò sarebbe superfluo, essendoci già un generico obbligo sanzionato di denuncia del danno erariale.

### ***Spese processuali***

In relazione alla regolazione delle spese processuali (art. 31) sono state valutate le seguenti opzioni alternative:

- precisare il divieto per il giudice di compensare le spese in caso di assoluzione (già previsto nel caso di sentenze che escludano definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave);
- prevedere che il giudice possa compensare le spese tra le parti non soltanto nei casi già tipizzati dal Codice (soccombenza reciproca, assoluta novità della questione trattata, mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, giudizio definito decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari), ma anche qualora sussistano "altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni", adeguando in tal modo le disposizioni del Codice a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 77/2018, resa in riferimento all'articolo 92 del codice di procedura civile.

È stata tuttavia preferita l'opzione "zero" perché si è ritenuta la completezza dell'attuale disciplina e la sua piena coerenza con la Costituzione (infatti, il richiamo all'articolo 92 del codice di procedura civile, contenuto nell'articolo 31 del Codice, deve intendersi come un rinvio formale e dinamico, inteso a recepire nel processo contabile il contenuto costituzionalmente legittimo della norma processuale civile).

Il Codice, con una scelta non manifestamente irragionevole, già garantisce al convenuto nel giudizio di responsabilità la possibilità di poter contare su una regolazione delle spese processuali che gli assicura il diritto al rimborso nell'ipotesi di esito favorevole del giudizio, evitando prassi applicative eccessivamente lassiste del giudice contabile a favore dell'attore pubblico soccombente (così va intesa la norma contenuta nel comma 2 dell'articolo 31 volgendo in positivo il divieto ivi contenuto). Sotto questo profilo, l'articolo 31 del Codice attua pienamente il principio della parità delle armi delle parti del processo ed è direttamente attuativo dei principi consacrati nell'articolo 111 della Costituzione (cui lo stesso processo contabile si ispira ai sensi dell'articolo 4 del Codice stesso).

#### 4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

##### 4.1 Impatti economici, sociali e ambientali per categoria di destinatari

###### *Attività istruttoria del pubblico ministero contabile*

In materia di attività istruttoria nell'ambito del procedimento di responsabilità, l'intervento amplia la discrezionalità del pubblico ministero contabile, con l'effetto di rafforzarne i poteri investigativi e di semplificare le attività preprocessuali. Tale effetto è bilanciato, nei casi in cui tale ampliamento rischi di comprimere le garanzie della difesa, dall'introduzione di obblighi di comunicazione a favore dei presunti responsabili.

In particolare, le modifiche previste dall'intervento, cui sono associati gli **impatti attesi di maggiore rilevanza** per i destinatari, sono i seguenti:

- con riferimento alla disciplina delle **deleghe istruttorie** (art. 56 del Codice) è ampliata l'autonomia del pubblico ministero, eliminando l'obbligo di rendere ostensive le ragioni delle proprie scelte in ordine alle modalità investigative (svolgimento diretto dell'attività istruttoria / delega alla Guardia di Finanza o ad altre forze di polizia) e sono soppresse rigide limitazioni al ricorso alla delega a dirigenti o funzionari della pubblica amministrazione, resa possibile in tutti i casi in cui emergano "specifiche esigenze". Il principale effetto atteso da tale intervento consiste nella semplificazione e accelerazione dell'attività istruttoria delle procure regionali. Al contempo, l'intervento avrà risvolti positivi per la pubblica amministrazione sia in termini di risorse finanziarie, evitando la nomina di consulenti esterni, sia dal punto di vista organizzativo, riducendo la concentrazione di deleghe istruttorie presso gli organi di polizia giudiziaria;
- con riferimento alla disciplina dell'**accesso ad atti e documenti** (art. 58):
  - viene eliminato l'obbligo di emettere un decreto motivato per la richiesta di accesso da parte del pubblico ministero. Il principale effetto atteso da tale intervento consiste

nella soppressione di un onere ingiustificato, non sussistendo in questi casi le esigenze di tutela del destinatario che invece ricorrono con riguardo ad altre attività istruttorie per le quali il Codice già impone specifica motivazione;

- è prevista per il pubblico ministero contabile la possibilità di accedere alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 anche mediante collegamento telematico (in aggiunta alle attuali facoltà di accesso per il tramite dei reparti della Guardia di Finanza). Ciò consentirà di colmare una lacuna attualmente avvertita nella prassi, velocizzando così l'attività delle procure e riducendo anche il carico organizzativo per l'Agenzia delle entrate. Gli aspetti tecnici e i connessi profili di sicurezza potranno formare oggetto di apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate, sentito, eventualmente, il Garante per la protezione dei dati personali.
- con riferimento alla disciplina delle **attività istruttorie successive all'invito a dedurre** (art. 67), viene riconosciuta al pubblico ministero la possibilità di compiere attività istruttoria dopo l'emissione dell'invito a dedurre anche nel caso in cui ricorrano situazioni nuove, diverse da quelle evincibili dalle controdeduzioni. A fini di trasparenza e di garanzia è però previsto, in tal caso, l'obbligo di comunicazione ai soggetti destinatari dell'invito dei nuovi elementi istruttori acquisiti. Tale intervento potrà avere l'effetto di ridurre alcuni procedimenti a giudizio (quelli per i quali emergano situazioni favorevoli al presunto responsabile) e di aumentarne altri (quelli per i quali emergano situazioni, viceversa, sfavorevoli), con un effetto netto allo stato attuale incerto, ma che potrà tuttavia essere oggetto di monitoraggio una volta attuato l'intervento;
- con riferimento alla disciplina della **riapertura del fascicolo istruttorio archiviato** (art. 70) viene valorizzata, colmando una lacuna esistente allo stato attuale e per ragioni di coordinamento<sup>9</sup>, l'ipotesi di occultamento doloso. Anche in questo caso, nell'ottica di trasparenza e garanzia nell'esercizio della funzione inquirente, viene imposto al pubblico ministero di dare comunicazione dell'avvenuta riapertura dell'istruttoria ai soggetti ai quali era stata precedentemente comunicata l'archiviazione.

Altre modifiche riguardano un **chiarimento della disciplina**. Tra queste possono essere segnalate, ad esempio, le seguenti:

- in relazione alla disciplina dell'accesso ad atti e documenti (art. 58), viene precisato che il pubblico ministero contabile può chiedere atti e documenti a tutte le autorità giudiziarie e anche laddove coperti dal segreto investigativo;
- in relazione alla disciplina della esibizione di documenti (art. 59), viene precisato che il sequestro documentale può riguardare non soltanto gli "atti" ma anche i "documenti" non

<sup>9</sup> La modifica si è resa necessaria anche per ragioni di coordinamento con l'articolo 83, comma 3, del Codice, che, nel disciplinare i casi in cui il pubblico ministero può procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, fa espresso riferimento anche a fatti preesistenti ma dolosamente occultati.

esibiti;

- in relazione alla disciplina delle audizioni personali (art. 60), è codificata la possibilità per il pubblico ministero, già in uso nella prassi, di delegare le audizioni;
- in relazione alla disciplina della nullità degli atti istruttori del pubblico ministero, viene chiarito che l'invalidità colpisce soltanto quegli atti, che, incidendo direttamente nella sfera del destinatario, richiedano una espressa motivazione e sono precisate le cause di nullità dell'audizione.

Effetti attesi di tali interventi sono, nel complesso, il superamento delle incertezze applicative, anche nell'ottica di una più omogenea applicazione della disciplina, nonché la semplificazione dell'attività istruttoria.

### **Giudizi di conto**

In materia di attività di giudizi di conto, l'intervento è volto ad ampliare la discrezionalità del pubblico ministero rafforzando al contempo la terzietà del giudice. In particolare, le modifiche previste dall'intervento, cui sono associati i **più significativi impatti attesi** per i destinatari, sono i seguenti:

- fase istruttoria: si prevede che il magistrato relatore sia tenuto a chiedere la previa autorizzazione del collegio soltanto per la nomina di consulenti tecnici. La modifica potrà comportare un aumento dei provvedimenti istruttori (e, di conseguenza, dei connessi costi). Tale effetto sarà tuttavia più che compensato dal beneficio rappresentato dalla semplificazione e velocizzazione dell'istruttoria, evitando al contempo carichi eccessivi al collegio, che ad oggi è tenuto a deliberare, in un'apposita udienza, ciascuna richiesta istruttoria del magistrato relatore;
- fase di iscrizione a ruolo: si dispone la comunicazione, congiuntamente al decreto di fissazione dell'udienza, al pubblico ministero, all'amministrazione interessata e, per il tramite di quest'ultima, all'agente contabile della relazione del giudice designato per l'esame del conto. L'intervento ha lo scopo di garantire la pienezza del contraddittorio e il rispetto del diritto di difesa;
- fase di udienza: si prevede che il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto non possa fare parte del collegio giudicante. Tale disposizione ha lo scopo di assicurare una completa neutralità di giudizio da parte del collegio. Si introduce inoltre per l'agente contabile il diritto di essere ascoltato dal collegio non solo per «fornire chiarimenti», ma anche per svolgere le proprie difese anche senza il patrocinio di un difensore. La modifica consente all'agente contabile, quando viene sentito dal collegio, di potersi sempre difendere, anche personalmente (anche considerato che appare di difficile individuazione il confine fra il fornire chiarimenti e lo svolgere le proprie difese);
- appello: si prevede che, in caso di impugnazione di una sentenza relativa a un giudizio di

conto, la parte che abbia ottenuto il decreto di fissazione dell'udienza lo notifichi anche all'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile. Tale previsione aggiunge un onere (di comunicazione) a carico dell'agente contabile, ma genera al contempo per questi un beneficio in termini di integrità del contraddittorio, garantendo la possibilità di partecipazione dell'amministrazione di appartenenza (che potrebbe possedere elementi a difesa dell'agente contabile).

### **Giudizio pensionistico**

I principali effetti attesi dalle modifiche apportate alle norme che disciplinano il giudizio pensionistico – incluse quelle relative al procedimento cautelare – sono i seguenti:

- saranno rafforzate le tutele del giusto processo: da una parte si evita che l'Amministrazione convenuta sia gravata dall'onere di produrre il relativo fascicolo amministrativo prima ancora di aver ricevuto la notifica del ricorso; dall'altra, si garantisce al ricorrente l'accesso al fascicolo sin dall'inizio del procedimento. Inoltre, il termine che può essere concesso dal giudice per il deposito di note difensive passa da 10 a 30 giorni e quello che intercorre tra il giorno del deposito del ricorso e il giorno dell'udienza di discussione passa da un massimo di 60 a un massimo di 90 giorni;
- dal punto di vista organizzativo, saranno semplificati e ridotti gli adempimenti a carico della segreteria del giudice, con un conseguente impatto positivo di tipo gestionale;
- si accelereranno i tempi di conclusione del processo;
- parallelamente a quanto previsto per l'agente contabile nei giudizi di conto, il ricorrente sarà gravato di un nuovo onere, consistente nella notifica alla controparte del decreto del giudice assieme al ricorso. Tale onere risulta, tuttavia, necessario e giustificato a fronte dei benefici sinora descritti ed è comunque di entità limitata considerato che la notifica potrà avvenire tramite PEC.

### **Questioni di giurisdizione**

In generale, le modifiche apportate tendono a massimizzare la coerenza del Codice (articolo 17) con l'art. 59 della legge n. 69 del 2009 recante la disciplina fondamentale della c.d. *translatio iudicii*. Più in dettaglio:

- quando la giurisdizione è declinata dal giudice contabile in favore di altro giudice, o viceversa, sono fatti salvi gli effetti della domanda se la medesima è riproposta entro il termine perentorio di tre mesi dalla comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza (e non più della sua comunicazione);
- nei giudizi nei quali si controverte su una pretesa per danno all'erario, quando la giurisdizione è declinata in favore del giudice contabile, sono specificati i soggetti tenuti a trasmettere al procuratore regionale la sentenza declinatoria della giurisdizione a favore di quella contabile;
- nel caso in cui la giurisdizione sia declinata in favore del giudice contabile, sarà ora

consentito al pubblico ministero contabile di riconsiderare l'oggetto della controversia al fine di verificare la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per l'esercizio dell'azione risarcitoria (fermo restando un obbligo di notificazione dell'invito a dedurre entro tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia).

### ***Principi generali e organizzazione della Corte***

A seguito dell'intervento normativo, ulteriori effetti per la Corte saranno i seguenti:

- le funzioni di procuratore regionale comporteranno l'esercizio di funzioni direttive e, dunque, potranno essere conferite solo a magistrati che abbiano conseguito la qualifica di presidente di sezione;
- il rilascio della copia in forma esecutiva della sentenza potrà avvenire anche da parte di un funzionario delegato dal dirigente della segreteria;
- viene colmata un'evidente lacuna nell'ordinamento, prevedendo lo svolgimento dei tirocini formativi anche presso la Corte dei conti, con possibilità di erogazione di borse di studio a carico del bilancio autonomo della Corte stessa.

### ***Tutela del terzo***

I principali effetti attesi dalle modifiche apportate alle norme che disciplinano la tutela del terzo sono i seguenti:

- saranno rafforzate le tutele del giusto processo, anche per soggetti "estranei" al giudizio contabile che vedranno ampliati i loro diritti (art. 34 e 35): in particolare, si garantisce al terzo la possibilità, prima non prevista dalla norma, di opporsi a un provvedimento di sequestro che egli ritenga lesivo.
- dal punto di vista organizzativo, ci sarà un aumento degli adempimenti a carico del giudice e della sua segreteria, con un conseguente impatto di tipo gestionale.

## **4.2 Impatti specifici**

### **A. Effetti sulle PMI (Test PMI)**

Il provvedimento in esame non produce effetti diretti e immediati sulle micro e piccole e medie imprese.

### **B. Effetti sulla concorrenza**

Il provvedimento, in termini generali, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

### **C. Oneri informativi**

Il provvedimento introduce un nuovo onere amministrativo a carico del ricorrente nei giudizi



pensionistici e dell'agente contabile nei giudizi di conto (cfr. 4.1).

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Le modifiche proposte con il provvedimento in esame risultano adeguate a risolvere le criticità rilevate e, dunque, le più efficaci alla luce degli obiettivi individuati e degli impatti previsti.

### **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

Considerati i contenuti dell'intervento normativo, la sua attuazione può essere garantita dalle strutture e dalle risorse già disponibili.

#### **5.2 Monitoraggio**

L'attività di monitoraggio, utile anche ai fini dell'eventuale valutazione ex post, riguarderà in primo luogo l'effettiva attuazione delle novità introdotte dall'intervento normativo, anche ai fini della tempestiva individuazione di eventuali difficoltà attuative. Dal punto di vista più strettamente quantitativo, sarà necessario monitorare, in particolare, i tempi medi dei procedimenti nei diversi gradi di giudizio, utilizzando gli ordinari strumenti di rilevazione di cui già dispone la Corte.

#### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Per l'elaborazione dell'intervento normativo in esame è stata istituita una Commissione di esperti (Commissione per la stesura dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 concernente il Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) presieduta dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Nei suoi lavori, la Commissione ha esaminato la "Proposta di modifica al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 ai sensi dell'articolo 20, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124" formulata dalle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei Conti nell'adunanza del 23 e 30 luglio 2018.

#### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

L'attività di analisi e l'elaborazione della relazione che ne rendiconta gli esiti sono state curate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi che, a tal fine, ha tenuto conto dei lavori della citata Commissione, dei dati pubblicati dalla Corte dei Conti (in particolare, nell'ambito della Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario), nonché della già indicata proposta di modifica del Codice formulata dalle Sezioni riunite della Corte stessa.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

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

**Amministrazione proponente:** Presidenza del Consiglio dei ministri.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 26 AGOSTO 2016, N. 174, 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**

Sulla base della delega conferita al Governo dall'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stato adottato il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 recante "*Codice della giustizia contabile*", contenente altresì le relative norme di attuazione, transitorie e abrogative.

L'articolo 20, comma 6, come modificato dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2018, n. 128, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di delegazione e nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 174 del 2016.

L'intervento normativo in esame, che riveste i requisiti di cui all'articolo 76 della Costituzione, contiene disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante Codice della giustizia contabile, anche sulla scorta di quanto espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con parere n. 6 del 2 agosto 2018, che hanno evidenziato la necessità di apportare alcune modifiche e revisioni ispirate all'esigenza di superare alcune difficoltà interpretative emerse nell'applicazione degli istituti codicistici.

#### 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 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).

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. Da tali circostanze si è evidenziata la necessità di riordinare organicamente nel decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 le disposizioni sulla giustizia contabile, apportando altresì innovazioni e adeguamenti alla luce dell'articolo 111 della Costituzione.

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

L'intervento normativo in esame introduce modifiche e integrazioni al Codice del processo contabile che investono anche l'allegato 2, contenente norme di attuazione e l'allegato 3 contenente norme transitorie e abrogative. Le norme correttive mirano nel loro complesso a chiarire il significato di alcune norme processuali ed a garantire una maggiore coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa in esame.

### **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, attraverso opportuni correttivi a migliorare l'applicazione di alcuni istituti processuali contabili.

### **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 1) 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.

### **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 apporta correttivi al Codice della giustizia contabile, completando il riordino e la ridefinizione di istituti giuridici ivi disciplinati anche 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 della stessa 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), in posizione di neutralità e di indipendenza dell'operato di controllo (sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976). 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.

In materia di delegazione legislativa si segnala il principio stabilito dalla Corte costituzionale che ha affermato che *«la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega»* (così la sentenza n. 98 del 2008; nello stesso senso anche le ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000), con la conseguenza che non possono ritenersi illegittime quelle norme delegate *«che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»*, essendo fisiologico al rapporto norma delegante-norma delegata un'attività di *«riempimento»* da parte di quest'ultima che tenga ragionevolmente insieme i due livelli normativi.

## **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 del presente intervento normativo.

### **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 del presente intervento normativo.

### **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.

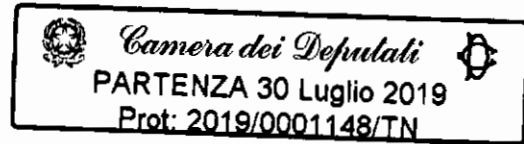
### PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 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 novella legislativa per mantenere il corpus normativo organico rappresentato dal d.lgs. 174 del 2016.
- 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**  
Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 174 del 2016 (avvenuta il 7 ottobre 2016).
- 7) **Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**  
L'intervento delegato 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.



*Camera dei Deputati*

SERVIZIO PER I TESTI NORMATIVI



Alle Segreterie

V Commissione (Bilancio)

IX Commissione (Trasporti)

XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea)

Servizio Studi

Servizio Bilancio dello Stato

SEDE

Ad integrazione dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE (101), si trasmette l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) pervenuta in data 29 luglio 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

per il Consigliere Capo del Servizio

All.: 1



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO

Largo Chigi, 19 - 00187 Roma - Tel. 06.6779.2821 - Fax 06.67792859

UFFICIO II

DRP/II/XVIII/D48bis/19

Roma, data del protocollo

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DRP 0006433 P-4.20.5

del 26/07/2019



24432447

Camera dei deputati

- Servizio Testi normativi

testinormativi@certcamera.it

ROMA

**OGGETTO:** Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167 (atto Governo 101).

Facendo seguito alla nota in data 22 luglio 2019, con la quale è stato trasmesso lo schema di decreto legislativo in oggetto, si allega alla presente l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Il Direttore  
Cons. Fulvia Beatrice



## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Allegato 2 della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 83 del 10 aprile 2018)

**Provvedimento:** Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167.

**Amministrazione competente:** Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

**Referente dell'amministrazione competente:** Ufficio legislativo.

### SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

#### Motivazioni dell'intervento

Con la legge 7 ottobre 2015, n. 167 (Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto) il Parlamento, a norma dell'articolo 76 della Costituzione della Repubblica, ha delegato il Governo ad attuare la riforma del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 secondo criteri direttivi ampi ed incisivi, con conseguente allineamento del relativo regolamento di attuazione (decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 29 luglio 2008, n. 146).

La delega legislativa ha trovato compimento con l'emanazione del decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229 (Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 23 del 29 gennaio 2018 ed entrato in vigore il 13 febbraio 2018.

La medesima legge di delegazione 167/2015, all'articolo 1, comma 5, autorizza il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 229/2017 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo le modalità ivi previste, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative del codice della nautica da diporto, come modificato dal d.lgs. 229/2017.

#### Obiettivi perseguiti

Il presente provvedimento individua i seguenti obiettivi generali:

- a) colmare le lacune normative esistenti così da aggiornare i procedimenti amministrativi al sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 dicembre 2018, n. 152 (Regolamento recante norme per l'attuazione del sistema telematico centrale della nautica da diporto) e al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 9 aprile 2019, n. 136 (Istituzione dell'Ufficio di conservatoria centrale delle unità da diporto (UCON) nell'ambito del sistema telematico centrale della nautica



da diporto), al fine di rendere il codice della nautica da diporto compatibile con le disposizioni di rango inferiore senza ricorrere ad ulteriori modifiche a livello primario (punto 4.3, parere Cons. Stato cit.);

- b) dotare il codice della nautica da diporto di maggiore completezza, sistematicità e chiarezza, in linea con il complessivo processo di riforma, riordino, codificazione e semplificazione voluto con la legge di delegazione e condiviso dallo stesso Consiglio di Stato (punto 4.1, parere Cons. Stato cit.);
- c) semplificare il quadro dei decreti attuativi, così da rendere più celere il completamento della riforma;
- d) disciplinare l'attività di locazione dei natanti e delle moto d'acqua, secondo criteri di semplificazione nel rispetto dei requisiti generali di sicurezza anche ai fini della salvaguardia delle persone trasportate, come previsto dall'art. 1, comma 2, lett. e), della legge n. 167/2015;
- e) unificare in un unico provvedimento attuativo la molteplicità di decreti e direttive attualmente previsti su una stessa materia;
- f) stralciare dalla revisione del regolamento di attuazione del codice della nautica da diporto alcuni provvedimenti attuativi inerenti materie di competenza esclusiva di questa Amministrazione, per i quali, pertanto, il concerto con altre amministrazioni risulterebbe, oltre che improprio, un inutile aggravio degli iter di emanazione e di futura modifica.

#### **Opzione scelta**

Il presente intervento correttivo è, al momento, l'unica opzione perseguibile perché prevista da apposita disposizione, l'articolo 5, della legge di delegazione legislativa n. 167/2015 e risponde ad una sistematica razionalizzazione dei provvedimenti attuativi, così da consentirne la rapida emanazione a completamento del processo di riforma.

#### **Principali evidenze emerse**

Il presente decreto legislativo soddisfa, in particolare, le seguenti esigenze:

- a) emanare un regolamento attuativo unico di disciplina dell'attività di scuola nautica, a chiaro vantaggio degli operatori e dell'amministrazione. In merito, è da tempo in corso una proficua collaborazione con le province e le città metropolitane che ha portato alla riformulazione dell'articolo 49-septies del codice della nautica da diporto e alla definizione dello schema del predetto regolamento unico;
- b) emanare un regolamento attuativo unico di disciplina dell'attività dei centri di istruzione per la nautica;
- c) definire la figura professionale dell'istruttore di vela, in distinzione e svincolo da quella dell'istruttore di vela sportivo e dilettantistico e dal relativo regime fiscale, contestualmente alla predisposizione del pertinente regolamento attuativo e dell'elenco nazionale conforme alle direttive comunitarie in materia;

- d) assicurare una maggiore flessibilità e rapidità di risposta normativa nella regolamentazione di nuove forme di utilizzo commerciale delle unità da diporto, in linea con il dinamismo del settore di mercato e con le raccomandazioni espresse dal Consiglio di Stato (punto 5, parere cit.) e dalla Commissione europea (COM(2014)86 sulla strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo, paragrafo 3.1 - Stimolare efficienza e competitività);
- e) offrire una disciplina delle patenti nautiche più coerente con la finalità di inclusione sociale delle persone diversamente abili o con particolari patologie e degli anziani, attraverso l'istituzione della patente nautica speciale di categoria D sul modello della corrispondente patente speciale stradale; da ciò dipendono i termini del confronto da avviarsi con il Ministero della salute per la revisione dei requisiti psichici e fisici di idoneità al conseguimento delle patenti nautiche e per la semplificazione delle modalità di accertamento e certificazione;
- f) recepire le osservazioni pervenute dall'Ufficio legislativo del Ministero della difesa con lettera prot. n. 18854 del 18 maggio 2018, in cui si lamentava l'esclusione nell'art. 52 D.lgs. 171/2005, istitutivo della "Giornata del mare", della partecipazione del Ministero della difesa e della Marina Militare in termini di contributo ed apporto da potersi rendere in iniziative e progetti formativi per la diffusione della cultura del mare;

#### **Consultazioni effettuate**

Lo schema di decreto legislativo proposto tiene conto, innanzitutto, dell'esperienza maturata nel tempo, anche attraverso interventi interpretativi e di indirizzo attuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso apposite circolari, nonché dei quesiti trasmessi dagli uffici periferici, da altre amministrazioni e dall'utenza privata e professionale. Sono state, altresì, condotte mirate consultazioni con altre amministrazioni interessate (in particolare Ministero della Difesa, Marina Militare, Lega navale italiana, Dipartimento per le politiche europee) e con gli *stakeholder* (in particolare UCINA – Confindustria nautica, CONFARCA, UNA5CA, Coni, Federazione Italiana Vela, Federagenti, Studio Legale Natzler di Bolzano in rappresentanza di VDWS - Verband Deutscher Wassersport Schulen e.V.)

Le consultazioni sono iniziate immediatamente a valle della pubblicazione del decreto legislativo n. 229/2017; le stesse sono state intensificate successivamente alla conclusione della prima stagione balneare per valutare gli effetti della riforma. Dal mese di novembre sono stati avviati tavoli tecnici degli *stakeholders* maggiormente rappresentativi o che ne abbiano fatto richiesta.

In particolare dagli *stakeholders* sono stata avanzate le seguenti richieste:

- Completamento delle semplificazioni relative al regime amministrativo delle unità e in particolare con riferimento alla validità della ricevuta della presentazione della domanda di iscrizione, dell'avvio della procedura di cancellazione della bandiera su presentazione del contratto preliminare di vendita, iscrizione dell'unità direttamente a nome del cantiere.
- Revisione delle dotazioni di sicurezza in ottica di semplificazione e adeguamento alle nuove tecnologie.

- Disciplina dell'istruttore di vela, semplificazioni in ordine all'iscrizione equipaggio.
- Riconoscimento di nuove attività in uso commerciale.

## 1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Da un punto di vista giuridico, il decreto legislativo correttivo in parola colma alcune lacune e risolve alcune criticità manifestatesi in sede di applicazione del d.lgs. n. 229/2017:

In particolare, per quanto riguarda il recepimento di norme comunitarie che hanno impatto diretto su istanze dell'utenza relative a valutazioni di tipo tecnico sulle unità da diporto con evidenti riflessi sulla sicurezza della navigazione, sull'attività cantieristica, sull'attività di certificazione degli organismi notificati e affidati, sull'attività amministrativa degli uffici periferici dell'amministrazione e, di conseguenza, sulla fruibilità da parte dell'utente dell'unità da diporto e dei prodotti per la nautica in genere:

- a) recepimento della distinzione tra natanti e moto d'acqua introdotta dalla direttiva 2013/53/EU che comporta riflessi sulla regolamentazione dell'uso commerciale di tali tipologie di unità da diporto;
- b) recepimento del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio degli infortuni e dei danni alla salute e all'ambiente causati da prodotti per la nautica da diporto, anche a tutela della concorrenza e del mercato rispetto all'importazione di prodotti o semilavorati provenienti da Paesi terzi;
- c) recepimento della Endorsed Recommendation for use del Recreational Craft Sectorial Group, relativa all'attuazione della Direttiva 2013/53/EU in materia di unità da diporto, ERFU n. 137, approvata dalla Commissione Europea il 28 marzo 2017, sull'inapplicabilità della PCA alle unità da diporto non marcate CE immesse in commercio antecedentemente al 16 giugno 1998, questione per la quale sono giunte numerose segnalazioni da parte dei cantieri e degli enti notificati su un apprezzabile numero di unità da diporto, per le quali gli adempimenti amministrativi anche in materia di sicurezza creavano notevoli perplessità agli uffici periferici dell'Amministrazione per mancanza di specifiche norme tecniche;

Sempre sul piano giuridico si è recepito il rilievo del Consiglio di Stato, espresso nel parere n. 1745/2017 di demandare il recepimento delle indicazioni necessitanti di maggior approfondimento tecnico-giuridico in sede dei relativi decreti correttivi (punto 4.1, parere cit.). L'osservazione del Consiglio di Stato coincideva con le osservazioni pervenute all'Amministrazione in materia di istruttore professionale di vela (ove si lamentava la sovrapposizione con la figura dell'istruttore di vela che esercita la propria attività in modo diretto presso strutture sportive dilettantistiche ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera m, del d.P.R. 917/1986.

Coincideva anche con le richieste delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle scuole nautiche e delle province, città metropolitane e province autonome di una più completa e sistematica disciplina dell'attività di scuola nautica e, di riflesso, dei centri di istruzione per la nautica.

Era anche emersa la necessità di una razionalizzazione delle definizioni delle patenti nautiche, che corrispondesse alle finalità di inclusione sociale e di avviamento alla nautica da diporto delle persone

con handicap, nonché di tutti i soggetti portatori di patologie che allo stato impediscono loro il conseguimento della patente nautica di categoria A ma che, con opportune prescrizioni e limitazioni, non precludono in senso assoluto al conseguimento della patente nautica e alla contestuale salvaguardia della sicurezza della navigazione e della vita umana in mare.

Sulla base di studi tecnici prodotti da UCINA Confindustria Nautica, in rapporto anche alle numerose richieste pervenute da operatori commerciali (ditte individuali, imprese di charter e locazione), che hanno anche ottenuto attenzione in atti parlamentari, era necessario intervenire con disposizioni risolutive sulla materia dell'obbligo di patente nautica per la conduzione della tipologia di motore marino a due tempi, rivedendo i parametri di cilindrata e le modalità di alimentazione introdotti dal d.lgs. n. 229/2017.

Il d.lgs. n. 229/2017, in un'analisi complessiva, non sembrava aver completato la razionalizzazione della normativa e la semplificazione amministrativa richieste dalla legge di delegazione legislativa n. 167/2015 con una palese insoddisfazione manifestata a più riprese da diportisti, cantieri, agenzie di servizi, importatori e rivenditori, soprattutto in termini di commerciabilità del prodotto nautico, anche usato, e di maggiore competitività internazionale della bandiera italiana. Nonostante le enormi potenzialità, infatti, l'Italia non riesce ancora a sfruttare appieno quanto offerto in termini di crescita economica ed occupazionale dal settore della nautica, anche nel più ampio scenario della blue economy, senza sottacere le conclamate difficoltà a reggere una sempre più aspra concorrenza straniera. In questo senso il d.lgs. non rispondeva pienamente allo sforzo di ammodernamento normativo di allineamento dell'assetto regolamentare nazionale a quello dei principali Paesi concorrenti.

Infine, il d.lgs. n. 229/2017 era dotato di un regime transitorio che si era rivelato di non chiara comprensione e di farraginoso applicazione da parte degli uffici periferici dell'Amministrazione, delle province e città metropolitane (con diretto riflesso sulle attività di scuola nautica) e di singoli cittadini, che in alcuni casi si erano visti oggetto di provvedimenti lesivi del principio di legittimo affidamento e dei limiti di retroattività delle leggi sopravvenienti, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Tali provvedimenti avevano finito per ledere diritti soggettivi e interessi legittimi di natura sia privata che commerciale e imprenditoriale.

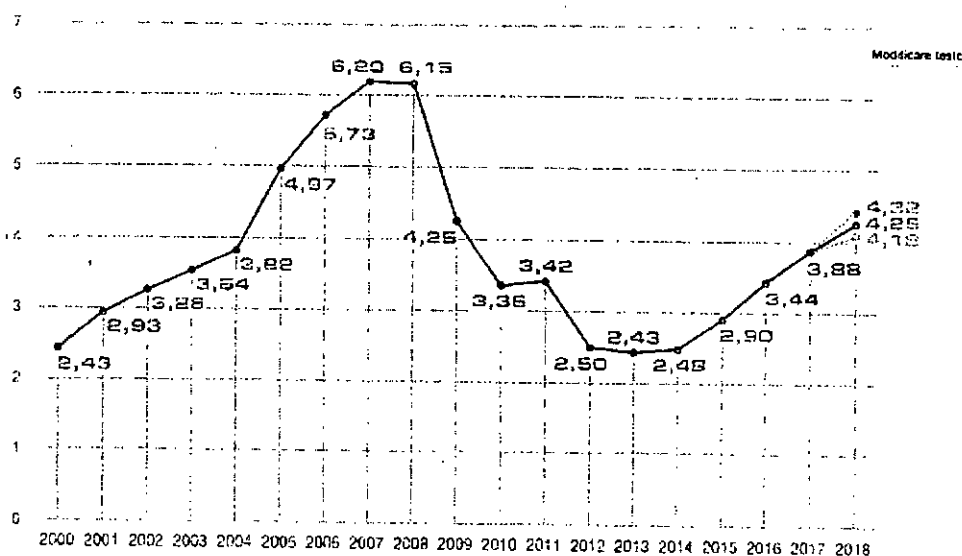
Di qui le numerose richieste di parere su questioni interpretative ed applicative pervenute dalle articolazioni periferiche di questo dicastero e da altre amministrazioni, dei diversi quesiti formulati da parte di imprese e di utenti del settore nautico, dagli esiti delle consultazioni svolte con le province e le città metropolitane nonché con le associazioni di categoria e gli enti maggiormente rappresentativi.

Da un punto di vista economico e sociale il settore della nautica (produzione cantieristica, subfornitura, componentistica, riparazioni e *refitting*, servizi, vendita, noleggio e locazione, formazione, avviamento agli sport nautici, preparazione al conseguimento delle patenti nautiche) ha moltiplicatori del reddito e dell'occupazione nettamente più alti rispetto alla media del *cluster* marittimo. Secondo il recentissimo rapporto editato dalla Fondazione Symbola – Fondazione per le qualità italiane, la nautica da diporto ha un moltiplicatore di 7,1 del valore aggiunto e di 9,6 degli addetti, a fronte dei dati del *cluster* marittimo pari rispettivamente a 2,55 e 1,76 (fonte Censis, Rapporto sull'economia del mare).

Il valore aggiunto della nautica è di 11,8 miliardi di euro (fonte Fondazione Symbola su dati Istat): in termini assoluti la Lombardia è la prima regione con 2,2 miliardi di euro, seguita dal Veneto (1,6 miliardi), Emilia Romagna (1,1 miliardi), Liguria (950 milioni). Rispetto al totale del valore aggiunto regionale, la nautica rappresenta il 2,13% in Friuli Venezia Giulia, il 2% in Liguria, l'1,18% nelle Marche, l'1% nel Veneto e poco meno per Toscana, Emilia Romagna e Piemonte.

La componente industriale (produzione cantieristica, subfornitura, componentistica) genera circa 4,3 miliardi di euro di valore aggiunto e, dopo la crisi economica, ha segnato nel 2018 un incremento di

Industria italiana della nautica: andamento del fatturato globale 2000-2018  
 (dati in miliardi di euro)



fatturato del 75% rispetto ai valori minimi storici del 2013 (fonte "Nautica in Cifre").

La cantieristica nautica del nostro Paese è stata la prima al mondo nell'ultimo decennio. Nel 2017 l'Italia si attesta al 12,7% della produzione mondiale, ma ha ceduto la prima posizione alla Germania (14,7%) e precede ora Stati Uniti (10,4%), Francia (7,5%), Regno Unito (5,5%), Messico (4,1%), Polonia (3,6%) e Finlandia (1,9%) (fonte ITC-UN Comtrade).

Nonostante le potenzialità, il dato economico è purtroppo negativo per quanto riguarda il turismo, i porti turistici, il *charter* nautico (noleggio e locazione) e i servizi. Si segnala, innanzitutto, l'incremento di dismissioni della bandiera italiana in favore di altri Paesi UE per maggiore favore del regime amministrativo e fiscale, per quanto su quest'ultimo in Italia si sia recentemente intervenuto in modo sostanziale e competitivo.

Nel triennio 2015-2017 sono state cancellate dai registri nautici d'iscrizione 6.376 unità (di cui il 68% inferiori a 12 metri di lunghezza), migrate verso altri stati UE (fonte MIT "Il diporto nautico in Italia"). Parallelamente nello stesso periodo, il settore del *charter* nautico ha perso il 2,4% del fatturato, mentre quello dei servizi è cresciuto del 1,5% a fronte di una progressione della cantieristica del 15% (fonte Fondazione Symbola su dati Istat).

Dall'armonizzazione della normativa vigente e dalla semplificazione amministrativa perseguite dal presente intervento correttivo, si attendono nel medio-lungo termine ricadute economiche positive sui settori della nautica da diporto e del turismo, con un aumento della frazione di prodotto interno lordo (PIL) e di occupazione giovanile, soprattutto nelle aree meridionali del Paese.

I destinatari degli interventi sono: cantieri costruttori, società di gestione attività di locazione e noleggio, società gestione altre attività commerciali del diporto, scuole nautiche, centri di istruzione per la nautica, istruttori professionali di vela, marittimi del diporto, esercenti attività di ricovero unità da diporto, porti e approdi turistici, agenzie marittime, utenti.

Con riferimento alla quantificazione numerica, è stata valutata in circa:

- 545 porti e approdi
- 101.000 unità immatricolate
- 356.000 unità non immatricolate (natanti)
- circa 57.000 rilasci e rinnovi annui di patenti nautiche
- circa 6.000 operazioni di rinnovi e rilasci di licenza di navigazione annui.

## 2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

### 2.1 Obiettivi generali e specifici

Il presente schema di decreto legislativo si prefigge, in via generale, di aggiornare i procedimenti amministrativi al sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE) nonché di dotare il codice della nautica da diporto di maggiore completezza, sistematicità e chiarezza, in linea con il complessivo processo di riforma, riordino, codificazione e semplificazione previsto dalla legge di delegazione da realizzare anche attraverso la semplificazione del quadro dei decreti attuativi.

Quali obiettivi specifici, il provvedimento favorisce la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo dell'industria nautica e della sua filiera, alla promozione delle attività ludico-sportive del mare e di

diffusione della cultura marinaresca in rapporto alla configurazione territoriale e alla vocazione culturale, sociale ed economica del Paese, l'inclusione delle persone diversamente abili, la protezione dell'ambiente marino, la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare, l'innovazione tecnologica, l'incremento dell'occupazione, soprattutto giovanile e nelle regioni meridionali del paese, l'implementazione di nuove figure professionali, nonché una migliore armonizzazione tra la disciplina nautica e quella turistica all'insegna della semplificazione dei procedimenti amministrativi e al sostegno delle iniziative di impresa.

## 2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori del grado di raggiungimento degli obiettivi, come stabiliti dall'art. 60 d.lgs. 229/2017, sono:

- a) occupati nell'indotto nautico globalmente considerato;
- b) piccole e medie imprese nel settore della nautica da diporto;
- c) contenzioso giurisdizionale e ricorsi amministrativi;
- d) immatricolazioni di nuove unità da diporto;
- e) violazioni accertate relative al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171;
- f) ordinanze-ingiunzione relative al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171;
- g) dati e statistiche inerenti l'andamento generale del settore del diporto nautico.

## 3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Per quanto sopra illustrato, l'opzione zero non appariva praticabile.

Si espongono le alternative individuate e valutate in relazione ai contenuti dell'intervento:

- a) introduzione di una nuova tipologia di uso commerciale delle unità da diporto relativa alla somministrazione di cibo e bevande e di commercio al dettaglio. Trattandosi di attività già svolta al di fuori di qualsiasi regolamentazione, alla scelta repressiva si è preferita la disciplina della materia e dunque l'incentivo a tale indotto commerciale;
- b) l'istituzione di una licenza specifica per le navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche distinta dalla licenza di navigazione per le unità da diporto era invece una scelta obbligata, non rientrando tale tipologia di unità nel SISTE;
- c) l'istituzione del libro unico di bordo per i commerciali yacht assolve al principio di semplificazione amministrativa insito nella legge di delega. Il mantenimento dello status quo giuridico avrebbe rappresentato un inadempimento della ratio della legge delega, considerata l'onerosità della gestione dei libri di bordo previsti dal codice della navigazione per le navi commerciali;
- d) la scelta di prevedere un decreto ministeriale quadro per la regolazione delle attività di noleggio e di locazione di natanti da diporto e moto d'acqua, finora affidata unicamente alle

ordinanze emanate dalle autorità marittime locali, era obbligata dopo il cospicuo contenzioso amministrativo originato dalle associazioni charteristiche e da singoli imprenditori in particolare del Golfo di Napoli ad impugnazione delle ordinanze dei capi di circondario marittimo. L'alternativa della conservazione dello status quo giuridico lasciava intatta la probabilità del rischio di reiterazioni di contenziosi altrettanto numerosi e complessi. Per altro il decreto quadro uniformerebbe alcuni parametri disciplinari dell'attività su tutto il territorio nazionale e lascerebbe comunque margini discrezionali alle autorità marittime per particolari situazioni locali;

- e) alle navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche è stato esteso il regime di rotazione degli equipaggi, introdotto dal d.lgs. n. 227/2019 per le unità da diporto. L'opzione zero avrebbe esposto le imprese a superiori oneri di gestione del personale imbarcato e consente quindi anche maggiori margini di concorrenzialità presso gli operatori esteri;
- f) la revisione dei parametri tecnici dei motori a due tempi per la conduzione senza patente nautica ha permesso a un discreto numero di imprese di locazione, soprattutto per la piccola nautica, di continuare ad operare senza ulteriori oneri di impresa (acquisto nuove motorizzazioni) e a un numero ancora superiore di diportisti privati di non dover ricorrere ad analoghe sostituzioni ovvero al conseguimento della patente nautica;
- g) la rimodulazione della definizione delle patenti nautiche ha restituito alla patente D il suo ruolo di inclusione sociale. Il mancato intervento avrebbe conservato un testo legislativo confuso in cui patente A e patente D andava parzialmente a sovrapporsi;
- h) per l'anagrafe nazionale delle patenti nautiche sono state introdotte norme di snellimento dei dati richiesti e delle modalità di aggiornamento della residenza, necessarie a rafforzare il rispetto del principio di invarianza finanziaria in termini di costi di gestione e impiego del personale;
- i) in materia di istruttore professionale di vela e di relativo elenco nazionale sussisteva la necessità di una definizione più chiara della figura professionale, che la distinguesse dagli istruttori sportivo-dilettantistici, in particolare sul fine di lucro. Si è scelto di adattare le norme regionali sui maestri di sci e le norme sull'ordinamento forense, anche in materia di disciplina sanzionatoria, che nel loro insieme, rispetto ad altre alternative, quali gli ordinamenti di altre figure professionali previste nel codice della nautica da diporto, offrivano una sintesi soddisfacente. Si sono recepite le osservazioni del Dipartimento per le politiche europee riguardo alla ricezione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 206/2007 per i cittadini comunitari e dal d.P.R. n. 394/1999 per i cittadini di Stati terzi. Anche in questo caso non sussistevano alternative percorribili, data l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Il rafforzamento dei requisiti morali li ha allineati a quelli per l'esercizio di altre professioni previste dal codice (mediatore marittimo, titolare di scuola nautica).
- j) nel caso delle scuole nautiche la necessità di una regolazione più puntuale e di un allineamento, ove possibile, alla disciplina delle autoscuole è emersa dal confronto con le province e le città metropolitane, nonché con le associazioni maggiormente rappresentative del settore. L'intero articolo è nato da un confronto continuo con che ha consentito di individuare



le opzioni preferibili di semplificazione amministrativa, di repressione dell'esercizio abusivo e di tutela della concorrenza e del mercato.

- k) per i centri di istruzione per la nautica valgono le medesime considerazioni esposte per le scuole nautiche;
- l) per le aree portuali destinate all'ormeggio e al transito di unità da diporto con a bordo disabili, le opzioni scelte hanno come effetto aumentare il numero di unità in rapporto all'estensioni di tali aree e rendere gli attracchi effettivamente idonei allo sbarco e imbarco dei disabili. Anche in questo caso, per ragioni di strutture portuali, non c'era molto spazio per alternative.
- m) del recepimento del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio degli infortuni e dei danni alla salute e all'ambiente causati da prodotti per la nautica da diporto, anche a tutela della concorrenza e del mercato rispetto all'importazione di prodotti o semilavorati provenienti da Paesi terzi si è già detto. Va considerato anche che l'istituzione dell'archivio realizza l'agenda digitale nazionale gestita da AGiD secondo il CAD e rappresenta quindi un atto dovuto;
- n) si è disposto un regime transitorio puntuale sulla base delle predette difficoltà applicative, che in carenza avrebbero continuato a manifestarsi, obbligando l'Amministrazione a intervenire, distogliendo risorse dalla redazione dei provvedimenti attuativi della riforma del codice della nautica da diporto.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI ATTUABILI E INDIVIDUAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

Non si ravvisano opzioni alternative all'intervento correttivo proposto, che recepisce, invero, per grandissima parte le istanze e le proposte dei soggetti pubblici e privati consultati.

##### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

##### **4.2 Impatti specifici**

Dall'adozione del presente provvedimento, non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità, a breve e a medio-lungo termine, nei confronti dei destinatari diretti e indiretti.

In particolare, i vantaggi a favore dei destinatari diretti, sia nel breve che nel medio-lungo termine, derivano da una migliore armonizzazione della normativa nautica con quella turistica nonché dalla razionalizzazione del quadro regolamentare e dalla semplificazione amministrativa.

I vantaggi per l'Amministrazione consistono nel miglioramento dei processi di digitalizzazione tramite l'implementazione del SISTE, nella razionalizzazione dei controlli, nella gestione semplificata dei procedimenti amministrativi e delle attività di controllo e nella riduzione del contenzioso.

Non si ravvisano, altresì, effetti negativi o distorsivi, diretti o indiretti, sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato e sulla competitività complessiva delle economie legate al settore della nautica da diporto; piuttosto, alcune misure adottate sono inequivocabilmente orientate alla tutela della concorrenza e del mercato ed alla prevenzione di fenomeni di *dumping*.

Con riferimento alle unità da diporto in uso commerciale le modifiche introdotte completano la semplificazione amministrativa introdotta dal d.lgs. n. 229/2017 al fine di rendere competitiva la bandiera italiana rispetto alle altre bandiere dell'UE, tenuto conto che secondo dati ICOMIA (Federazione Mondiale della Nautica) e UCINA – Confindustria Nautica il 70% delle circa 5.000 navi da diporto commerciali naviganti opera nel Mediterraneo.

In particolare attraverso:

- a) l'inserimento di un modello semplificato per la licenza di navigazione per le navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche;
- b) il rilascio del certificato di idoneità al noleggio da parte dello STED;
- c) la regolazione di attività commerciali effettuate con unità da diporto già svolte al di fuori di qualsiasi inquadramento normativo;
- d) alcune semplificazioni del regime amministrativo della nautica da diporto;
- e) l'annotazione sul ruolino di equipaggio secondo semplificazione delle procedure;

cancellano i principali elementi di non competitività del sistema italiano rispetto a quello europeo.

Dalle audizioni con UCINA – Confindustria nautica si attende un aumento del traffico commerciale di bandiera italiana del 10%.

Con riferimento all'utenza privata gli interventi mirano a rimuovere gli ostacoli di accesso all'attività nautica, tenuto conto che il numero di rilasci di patenti nautiche annui è passato da 34.299 del 2008 ai 15.758 del 2017 (fonte MIT). In particolare:

- a) l'individuazione di patenti speciali per i portatori di disabilità o di patologie allo stato ostative al rilascio delle patenti nautiche;
- b) ridefinizione della conduzione di motori a due tempi di potenza 40 CV;

Si riporta la valutazione dei seguenti impatti:

#### A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Alcune norme sono specificamente indirizzate al rilancio delle aziende della piccola nautica. In particolare:

- a) la già citata norma sui fuoribordo a due tempi 40 CV sblocca l'attività commerciale di circa 2.000 piccole imprese o ditte individuali di locazione (senza conducente) di natanti (unità da diporto di lunghezza inferiore a 10 m), le quali all'entrata in vigore del d.lgs. 229/2017 si sono trovate nell'immediata impossibilità di locare all'utenza non munita di patente nautica come avvenuto fino a quel momento;
- b) inserimento degli ormeggi a secco nella legge n. 84/1994 mira a far nascere nuove piccole realtà imprenditoriali dedicate al ricovero a costi accessibili per la nautica sociale;
- c) la regolamentazione nazionale dell'utilizzazione dei natanti da diporto (unità di lunghezza inferiore a 10 metri) mira a razionalizzare gli adempimenti amministrativi delle PMI e delle ditte individuali che svolgono tale attività, favorendo secondo gli stakeholders un'implementazione di circa l'11%;

- d) la previsione e la regolamentazione delle unità utilizzate per la somministrazione di cibo e bevande nonché per il commercio a dettaglio mira allo sviluppo di nuove PMI o ditte individuali sulla falsariga di quanto avviene nei confinanti Stati mediterranei; secondo gli stakeholders si stimano 1500 nuove attività.

Per quanto riguarda le professioni, la novella:

- a) riconfigura la figura professionale dell'istruttore di vela;  
b) regola con maggiore sistematicità la disciplina dell'attività di scuola nautica, con connesse figure professionali dell'insegnante teorico e dell'istruttore pratico.

#### B. Effetti sulla concorrenza

Non si ravvisano effetti negativi o distorsivi, diretti o indiretti, derivanti dall'adozione dello schema di decreto legislativo proposto sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato e sulla competitività complessiva delle economie legate al settore della nautica da diporto.

#### C. Oneri informativi

Il rilascio del certificato di idoneità al noleggio da parte degli STED digitalizza e accelera i tempi di ottenimento della documentazione da parte degli utenti, superando la precedente procedura che prevedeva la presentazione su modalità esclusivamente cartacea.

L'adozione del modello semplificato di licenza anche per le navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche snellisce notevolmente i tempi di rilascio del titolo abilitativo alla navigazione.

La validità della ricevuta della richiesta di iscrizione ai fini dell'abilitazione alla navigazione, dell'iscrizione dell'equipaggio e del certificato di sicurezza consente l'immediata fruibilità dell'unità da diporto alla sua consegna esattamente come avviene con la bandiera britannica.

Le nuove modalità di iscrizione consentono la registrazione dell'unità da diporto nuova anche direttamente a nome del cantiere, possibilità prima preclusa unicamente sotto la bandiera italiana.

La regolamentazione nazionale dell'attività di locazione e noleggio di natanti razionalizza gli adempimenti.

#### D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

In sede di redazione dello schema di provvedimento in esame, si è tenuto conto della legislazione in materia di nautica da diporto vigente negli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Il presente Correttivo non presenta ulteriori profili di superamento dei livelli minimi di regolazione, in quanto già tutti previsti nel Decreto legislativo originario, del quale costituiscono elemento cardine.

### 4.3 Motivazione dell'opzione preferita

La novella contiene innovazione non più derogabili alla disciplina della nautica da diporto, non derogabili, ai fini del mantenimento della competitività, in considerazione del continuo evolversi della settore.

## **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

L'attuazione dell'intervento è affidata, per quanto di competenza, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nelle sue articolazioni centrali e periferiche (Uffici motorizzazione civile, Capitanerie di porto, Uffici circondariali marittimi).

Gli interventi correttivi avranno ampia pubblicità mediante pubblicazione nelle pertinenti sezioni del sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Corpo delle Capitanerie di porto.

In collaborazione con gli enti, le associazioni e la stampa di categoria e di settore saranno realizzate iniziative di diffusione e informazione sui contenuti innovativi e sulla portata delle modifiche normative introdotte.

In sede di redazione dello schema di provvedimento in esame, si è tenuto conto della legislazione in materia di nautica da diporto vigente negli altri Stati membri dell'Unione Europea.

### **5.2 Monitoraggio**

Gli indicatori del grado di raggiungimento degli obiettivi sono costituiti principalmente da:

- a) occupati nell'indotto nautico globalmente considerato;
- b) piccole e medie imprese nel settore della nautica da diporto;
- c) contenzioso giurisdizionale e ricorsi amministrativi;
- d) immatricolazioni di nuove unità da diporto;
- e) violazioni accertate relative al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171;
- f) ordinanze-ingiunzione relative al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171;
- g) dati e statistiche inerenti l'andamento generale del settore del diporto nautico.

I dati esistenti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo costituiranno un valido indicatore per valutare l'incremento ed il soddisfacimento dell'utenza.

#### **Consultazioni svolte**

Lo schema di decreto legislativo proposto tiene conto dell'esperienza maturata dall'entrata in vigore del codice della nautica da diporto e del relativo regolamento di attuazione, dell'attività di interpretazione e di indirizzo posta in essere dall'Amministrazione Centrale anche attraverso l'emanazione di numerose circolari, dei quesiti trasmessi a questo Ministero dagli uffici periferici, da

altre amministrazioni e dall'utenza privata e professionale. Sono stati, inoltre, interessati la Marina militare, il Corpo delle Capitanerie di porto e la Direzione generale per la motorizzazione. Quest'ultima ha poi svolto le consultazioni con le province e le città metropolitane, nonché con le associazioni e gli enti maggiormente rappresentativi del settore, che hanno partecipato diverse proposte correttive del vigente codice della nautica da diporto. In particolare, sono stati coinvolti:

- UCINA – Confindustria nautica
- LEGA NAVALE ITALIANA
- FEDERAZIONE ITALIANA VELA
- CONI
- ENS Ente Nazionale Sordi
- CONFARCA Autoscuole riunite e consulenti automobilistici
- UNASCA Unione Nazionale Autoscuole e consulenti automobilistici
- FEDERAGENTI
- ASSILEA
- Ministero della Difesa
- Marina Militare
- Dipartimento per le politiche europee
- Studio Legale Natzler di Bolzano in rappresentanza di VDWS - Verband Deutscher Wassersport Schulen e.V.

#### **Percorso di valutazione**

Nell'ambito di incontri intrattenuti con i diversi soggetti pubblici e privati coinvolti dal presente intervento normativo, è stato chiesto di produrre – per quanto di specifico interesse - analisi, contributi e proposte correttive, nonché migliorative, della vigente regolamentazione di settore.

All'esito delle fasi consultive, la Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne ha elaborato lo schema di decreto legislativo in parola, frutto, pertanto, del costruttivo ed intenso confronto con i predetti portatori d'interesse e di un percorso con essi condiviso.